



# Asamblea General

Distr. general  
2 de julio de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

26º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

### **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue\***

#### *Resumen*

En el presente informe, presentado de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo, el Relator Especial se centra en la realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión en contextos electorales, prestando especial atención al establecimiento y la aplicación de instrumentos jurídicos que regulen las comunicaciones políticas. El Relator expone en detalle el marco de derechos humanos aplicable a la cuestión de la libertad de opinión y de expresión en las comunicaciones políticas y los procesos electorales. Luego describe las vulneraciones comunes del derecho a la libertad de opinión y de expresión en períodos electorales. Por último, formula recomendaciones para la adaptación de los marcos jurídicos nacionales a las normas internacionales de derechos humanos pertinentes, poniendo de relieve la importancia de promover el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

\* Documento presentado con retraso.

GE.14-07153 (S) 221214 231214



\* 1 4 0 7 1 5 3 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–5	3
II. Actividades del Relator Especial.....	6–9	4
III. La libertad de expresión y de comunicación en los procesos electorales .....	10–17	5
IV. Marco internacional de derechos humanos .....	18–32	7
V. Preocupaciones comunes en relación con el derecho a la libertad de opinión y de expresión en los procesos electorales .....	33–45	10
A. Ataques directos contra periodistas, activistas y grupos y candidatos políticos .....	34–37	11
B. Medidas reglamentarias y jurídicas que limitan o menoscaban la libertad de expresión .....	38–40	12
C. Ausencia de entornos políticos y mediáticos pluralistas .....	41–45	12
VI. Hacia un marco jurídico que proteja la libertad de expresión en los procesos electorales.....	46–74	14
A. La promoción de la pluralidad .....	48–60	14
B. Garantizar la transparencia .....	61–68	18
C. Promover la rendición de cuentas .....	69–74	20
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	75–83	21

## I. Introducción

1. En el presente informe, el Relator Especial se centra en la realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión en contextos electorales, prestando especial atención al establecimiento y aplicación de instrumentos jurídicos que regulen las comunicaciones políticas.

2. La libre circulación de ideas es, indiscutiblemente, un requisito básico para la promoción de espacios democráticos. Garantizar un espacio abierto a múltiples voces —de los políticos, la prensa, las minorías o los ciudadanos en general— constituye un reto constante para las entidades encargadas de supervisar los procesos electorales. La reconocida necesidad de establecer y hacer cumplir normas sobre campañas políticas se ve inevitablemente acompañada de la inquietud que suscita la posibilidad de que, dependiendo de cómo se apliquen, esas normas pueden utilizarse para obstaculizar e incluso impedir la circulación fluida de ideas. ¿Cómo velar por que todas las voces, incluidas las de grupos recientemente establecidos, tengan su espacio en el debate público? ¿Cómo evitar que los grupos más poderosos de una sociedad abusen de sus poderes políticos o económicos para excluir del debate a las voces disidentes?

3. Un rápido repaso de los últimos procesos electorales en todas las regiones del mundo permite identificar fácilmente las numerosas barreras estructurales, jurídicas y prácticas que impiden el goce equitativo del derecho a la libertad de expresión durante los procesos electorales. En algunas situaciones, los grupos políticos dominantes atacan e intimidan directamente a las voces opositoras y críticas que son fundamentales para el debate democrático; periodistas, activistas y dirigentes políticos son objeto de agresiones violentas o acoso a través de múltiples procedimientos jurídicos, o se les detiene de forma arbitraria. En otras, los desequilibrios económicos y políticos permiten que algunos grupos dominen el debate público de tal forma que a menudo las ideas disidentes quedan excluidas. En estos contextos tan diferentes, la libertad de expresión puede verse afectada tanto por la ausencia de normas que regulen las comunicaciones y las campañas políticas, como por la aprobación de normas inadecuadas, que restringen de manera desproporcionada las comunicaciones políticas y ponen en peligro el debate público.

4. En el informe se analizarán algunos de los problemas comunes que plantea el establecimiento y aplicación de instrumentos jurídicos para regular las comunicaciones en los procesos electorales. El informe empezará por describir el marco de los derechos humanos aplicable a la cuestión de la libertad de opinión y de expresión en las comunicaciones políticas y los procesos electorales. Luego analiza más a fondo las principales preocupaciones en relación con posibles vulneraciones de la libertad de expresión en este contexto. El Relator Especial procederá después a proponer algunos principios fundamentales que pueden servir de orientación en el establecimiento y aplicación de los marcos jurídicos nacionales que regulen las comunicaciones políticas.

5. Los problemas comunes que afectan a la realización del derecho a la libertad de opinión y de expresión estudiados por el Relator Especial en sus últimos informes son todos ellos pertinentes para la regulación de las comunicaciones durante procesos electorales; la responsabilidad de los Estados en lo relativo a "prohibir" la incitación al odio, la hostilidad, la discriminación y la violencia<sup>1</sup>, por ejemplo, es particularmente pertinente durante los períodos electorales. Lamentablemente, en todas las regiones del mundo, especialmente durante crisis políticas y económicas, se puede observar en la actualidad cómo los candidatos hacen uso durante las campañas electorales de un lenguaje cargado de odio y hostilidad y dirigido, entre otros colectivos, a las mujeres, las minorías raciales, lingüísticas

---

<sup>1</sup> Véase A/67/357.

o religiosas, a los homosexuales y a los trabajadores migratorios extranjeros. La protección de los periodistas contra la violencia<sup>2</sup> es fundamental para garantizar que la prensa ejerza su función básica de informar al público acerca de los candidatos, sus programas electorales y los debates en curso. Por desgracia, los ataques contra la prensa a menudo redoblan durante los períodos electorales. La plena realización del derecho de acceso a la información<sup>3</sup> es otro elemento esencial en la promoción de elecciones democráticas libres y limpias. Como se detalla a continuación, un debate político informado requiere transparencia en relación con la conducta de las organizaciones políticas, la financiación y la promoción de campañas políticas y la propiedad de los grupos mediáticos.

## II. Actividades del Relator Especial

6. Durante el período que se examina, el Relator Especial siguió participando en eventos nacionales e internacionales relativos al derecho a la libertad de opinión y de expresión. En octubre de 2013, presentó su informe a la Asamblea General, en el que abordó el derecho de acceder a la información en poder de los organismos públicos (A/68/362), poniendo de relieve sus interrelaciones con el derecho a la verdad. También en 2013, realizó misiones a Montenegro, del 11 al 17 de junio; a la ex República Yugoslava de Macedonia, del 18 al 21 de junio; y a Italia, del 11 al 18 de noviembre. Sus conclusiones preliminares sobre esas visitas se detallan en los tres informes adicionales presentados al Consejo de Derechos Humanos en su 27º período de sesiones.

7. El Relator Especial lamenta no haber recibido nunca del Gobierno de Indonesia respuesta a sus reiteradas solicitudes de que se le comunicase una nueva fecha para visitar el país, después de que dicho Gobierno aplazara la visita que estaba programada para enero de 2013. El orador también expresa su decepción por el hecho de que el Gobierno del Pakistán no le comunicara una fecha para visitar el país, a pesar de que había cursado una invitación al titular del mandato a principios de 2012. Los siguientes Estados nunca respondieron a las solicitudes de visita formuladas por el Relator Especial: la República Islámica del Irán (visita solicitada en febrero de 2010); Sri Lanka (visita solicitada en junio de 2009 y 2012); Tailandia (visita solicitada en 2012); Uganda (visita solicitada en mayo de 2011); y la República Bolivariana de Venezuela (visita solicitada en 2003 y en 2009).

8. El Relator Especial asistió a una serie de actos en los que se debatieron temas estudiados en sus informes anteriores. En particular, el Relator participó activamente en diversos seminarios sobre la libertad de expresión y la privacidad en las comunicaciones digitales. En septiembre de 2013, participó en un acto paralelo centrado en ese tema durante el 25º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. En octubre de 2013, participó en una sesión en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión y vigilancia de comunicaciones por parte de los Estados Unidos de América, en las Américas; también asistió a la Conferencia de Ministros encargados de los medios de comunicación y la sociedad de la información del Consejo de Europa, celebrada en Belgrado. Desde noviembre de 2013 ha sido miembro del Panel de alto nivel sobre Cooperación Global y Mecanismos de Gobernanza de Internet. El Panel reúne a representantes de gobiernos, la sociedad civil y la industria con el fin de proponer marcos de cooperación sobre la Internet, y también una hoja de ruta para abordar los desafíos que plantea la gobernanza de la Internet. En febrero de 2014, participó en un seminario de expertos sobre el derecho a la privacidad en la era digital, organizado en Ginebra por las Misiones Permanentes de Alemania, Austria, el Brasil, Liechtenstein, México, Noruega y Suiza.

---

<sup>2</sup> Véase A/HRC/20/17.

<sup>3</sup> Véase A/HRC/68/362.

9. Para la preparación del presente informe, el Relator Especial examinó estudios sobre comunicaciones en los procesos electorales. También organizó una serie de reuniones regionales de expertos, en las que reunió a autoridades electorales, investigadores, periodistas, activistas y representantes de organizaciones internacionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con las comunicaciones en el proceso electoral en diversas regiones. Las consultas se celebraron en Bangkok (organizada conjuntamente con Southeast Asian Press Alliance y FORUM-ASIA); Johannesburgo (Sudáfrica) (organizada conjuntamente con la Universidad de Pretoria); Ciudad de Guatemala (organizada conjuntamente con el Instituto DEMOS); Madrid (organizada conjuntamente con la Fundación Cultura de Paz y la Universidad Complutense de Madrid); Río de Janeiro (Brasil) (organizada conjuntamente con la Fundación Ford); y Washington D.C. (organizada conjuntamente con la Open Society Foundations).

### **III. La libertad de expresión y de comunicación en los procesos electorales**

10. El derecho a la libertad de opinión y de expresión es la piedra angular de las sociedades democráticas, y también garantiza de unos procesos electorales libres y limpios, así como de discursos públicos y políticos sustantivos y representativos. En tiempos de cambio político, el derecho a la libertad de expresión cobra la máxima importancia, puesto que garantiza que un público informado y autónomo pueda ejercer libremente sus derechos civiles y políticos. Establecer las condiciones necesarias para una comunicación política libre y limpia es esencial para garantizar procesos electorales justos y democráticos.

11. En un contexto de elecciones y de comunicaciones políticas se debe prestar especial atención al derecho a la libertad de expresión de los principales actores: los votantes, que dependen de que se realice el derecho a la libertad de expresión para recibir información completa y exacta y para expresar su afiliación política sin miedo; los candidatos y las organizaciones políticas, que necesitan ejercer sus derechos para hacer campaña y transmitir su mensaje político libremente, sin interferencias o ataques; y los medios de comunicación, que se basan en el derecho a la libertad de expresión para cumplir su esencial función democrática de informar al público, realizar un atento seguimiento de los partidos y los programas políticos, y constituirse en un mecanismo de contrapeso y control en relación con el proceso electoral.

12. Los comunes y continuos retos a los que se enfrentan la promoción y la protección de la libertad de expresión, unos retos que siguen presentes en todos los aspectos de la sociedad, como la censura, la violencia contra los periodistas, los discursos que incitan al odio, la discriminación y la violencia política, aumentan en frecuencia y gravedad durante los procesos electorales. Asegurar un debate público abierto en el que todos los principales interesados en el proceso electoral, a saber, los votantes, los grupos y dirigentes políticos y los medios de comunicación, puedan intercambiar libremente información y opiniones es un desafío constante para las sociedades democráticas. En algunos casos, la regulación inadecuada de las comunicaciones puede restringir indebidamente la libertad de los medios de comunicación o de los actores políticos. En otras situaciones, el debate político está dominado por poderosos grupos políticos y económicos que utilizan en su beneficio unos marcos jurídicos deficientemente regulados y aplicados.

13. Las normas internacionales de derechos humanos no ofrecen modelos detallados para regular las comunicaciones políticas. Sin embargo, se pueden identificar algunos principios básicos: debe hacerse todo lo posible por promover el pluralismo de los medios de comunicación y garantizar un debate político plural, asegurar la transparencia en la promoción y financiación de las campañas políticas, y garantizar la rendición de cuentas y

la justa aplicación de los reglamentos políticos para impedir que quienes están en el poder se aprovechen de los reglamentos nacionales para dominar y manipular el debate público.

14. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos prácticos, jurídicos y estructurales que impiden el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. A un nivel estructural básico, el poder económico permite que la capacidad de influencia política se concentre en pequeños segmentos de la sociedad, que monopolizan su ejercicio, socavando con ello el ideal democrático. Los que poseen y financian los medios de comunicación y agencias informativas suelen utilizar su poder económico e influencia para aumentar la visibilidad de algunos candidatos o grupos políticos, e impedir la comunicación y expresión de otros. Esto sucede sobre todo cuando los marcos legislativos nacionales no amparan de forma suficiente el acceso gratuito de los candidatos políticos a los medios de comunicación públicos o privados, para que puedan hacer campaña. Aun cuando existen esas disposiciones, muchos medios de comunicación utilizan de manera desigual el tiempo de emisión asignado, los comentarios editoriales partidistas, o la publicidad política de pago para promover a un candidato o a un grupo político a expensas de otro. La situación se agrava cuando la propiedad de los medios de comunicación queda ensombrecida tras estructuras corporativas complejas y no hay transparencia pública sobre la red de intereses privados y corporativos en la que está envuelta la cobertura mediática. El hecho de que la propiedad de los medios de comunicación de un Estado se concentre en un puñado de empresas puede dificultar especialmente la capacidad de las entidades políticas para expresar sus posiciones y programas de forma libre y efectiva y, por consiguiente, impedir que las personas reciban información sobre sus opciones electorales de manera equitativa e imparcial.

15. La libertad de opinión y de expresión en los procesos electorales también se ve amenazada cuando se ejerce el poder económico en el proceso político a través de la financiación de campañas o de publicidad política de pago. Los segmentos pudientes de la sociedad y los grupos de presión que defienden intereses corporativos pueden ejercer una influencia política directa explotando estructuras de financiación política no reguladas y aprovechando las oportunidades de difundir publicidad política de pago. En muchos Estados, ni el donante ni el receptor están obligados a revelar públicamente las contribuciones financieras recibidas. Los grupos y candidatos acaudalados están en una situación desproporcionadamente ventajosa cuando no hay restricciones sobre el modo en que las campañas políticas han de utilizar o desembolsar sus fondos.

16. El exceso de reglamentación o la falta de ella en los procesos electorales también puede poner en peligro el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Entre los obstáculos jurídicos al libre flujo de la comunicación y la expresión durante los procesos electorales están las restricciones temáticas en relación con declaraciones y discursos políticos (que a menudo incluyen la prohibición de criticar a los políticos o grupos políticos en el poder), la regulación del contenido de los medios de comunicación impresos y en línea, y la imposición de trabas a manifestaciones y protestas durante procesos electorales. Las lagunas en los marcos jurídicos también socavan la libertad de expresión y de comunicación en el discurso político; el hecho de no se elaboren marcos normativos claros en relación con el acceso directo y en pie de igualdad a los medios de comunicación públicos, el voto, la financiación de las campañas y la publicidad política de pago crea condiciones que pueden desfavorecer injustamente a grupos o candidatos políticos específicos, socavando así el flujo libre y equitativo de ideas y de la comunicación, que es un requisito previo esencial para la existencia de un verdadero proceso electoral democrático.

17. Además de las amenazas estructurales y jurídicas a las que se enfrenta el derecho a la libertad de expresión en los procesos electorales, los Estados también restringen activamente el disfrute, en la práctica, del derecho a la libertad de opinión y de expresión en

las comunicaciones políticas. Estas medidas incluyen formas múltiples de censura, como las restricciones de acceso a determinados sitios web y redes sociales, a fuentes de comentarios políticos, incluidos los medios de comunicación locales e internacionales, o incluso a servicios de Internet en un sentido más amplio; el acoso a los medios de comunicación; la violencia contra periodistas, activistas y blogueros, y su encarcelamiento; ataques directos contra grupos disidentes políticos; y medidas para impedir manifestaciones públicas y otras formas válidas de expresión política. Estas vulneraciones comunes del derecho a la libertad de expresión ocurren también al margen de los procesos electorales, pero a menudo son más frecuentes o graves durante los momentos de agitación o cambio político, en los que son especialmente perjudiciales.

#### IV. Marco internacional de derechos humanos

18. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como se establece en el artículo 19 tanto de la Declaración Universal de Derechos Humanos como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, está fundamentalmente interrelacionado con el artículo 25 del Pacto, sobre el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos a través de la celebración de elecciones libres y justas. Durante los procesos electorales y en el contexto de la comunicación política, el intercambio libre y sin restricciones de ideas es una condición fundamental para garantizar que los votantes puedan tomar decisiones informadas, por lo que es un pilar fundamental de todo sistema democrático. En ausencia de salvaguardias que permitan expresar, comunicar, publicar y debatir libremente cuestiones políticas y electorales es imposible lograr una participación política genuina y efectiva.

19. En su observación general N° 34 (2011) sobre el artículo 19, acerca de la libertad de opinión y de expresión, el Comité de Derechos Humanos observó que:

La libre comunicación de informaciones e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad<sup>4</sup>.

20. Esta conclusión se basa en la observación general N° 25 (1996) sobre el artículo 25 (el derecho a participar en los asuntos públicos), en el que se estipula que los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger y promover la libertad de expresión en el contexto de los procesos políticos y electorales, a fin de garantizar la plena realización del artículo 25<sup>5</sup>. La Asamblea General, en su resolución 59/201, declaró que las libertades de asociación y de reunión pacífica eran elementos esenciales de la democracia, junto con el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas y libres, y alentó el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.

21. El derecho a la libertad de expresión y el derecho a la participación política están consagrados en numerosos otros instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos<sup>6</sup>. Y, lo que es importante, su relación fundamental y dependencia mutua también

<sup>4</sup> CCPR/C/GC/34, párr. 13.

<sup>5</sup> CCPR/C/2/Rev.1/Add.7, párrs. 8 y 12.

<sup>6</sup> Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 9); Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13); y Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 10).

se ponen de manifiesto en una serie de textos de derechos humanos. En el artículo 3 del primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos se estipula que las partes contratantes "se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo". El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho hincapié en reiteradas ocasiones en que la importancia fundamental de la libertad de expresión política se basa en gran medida en la importancia de un electorado informado para el funcionamiento de una democracia genuina, y que "la libertad del debate político es un elemento esencial del concepto de sociedad democrática"<sup>7</sup>. Unos medios de comunicación libres e imparciales son fundamentales para garantizar que se celebren los necesarios debates políticos dinámicos en los que se basan las elecciones democráticas y los procesos políticos. El Tribunal afirmó que:

La libertad de prensa proporciona a los ciudadanos uno de los mejores medios de conocer y de juzgar las ideas y actitudes de sus dirigentes. Otorga en particular a los hombres políticos la ocasión de reflejar y comentar las preocupaciones de la opinión pública. Permite a toda persona participar en el libre juego del debate político, que resulta esencial en la noción de sociedad democrática<sup>8</sup>.

22. También se reconoce que la prensa desempeña una función crucial informando a la población sobre cuestiones de interés y actuando de *cancerbero* de lo público:

Corresponde [a la prensa] impartir información e ideas sobre cuestiones de interés público. No solo tiene la tarea de impartir esa información e ideas: el público también tiene derecho a recibirlas. De lo contrario, la prensa no estaría en condiciones de desempeñar su función vital de control público<sup>9</sup>.

23. En consecuencia, todos los partidos y candidatos políticos deben tener acceso a los medios de comunicación de manera justa e imparcial. Como se establece en el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), los Estados deben "garantizar que la voluntad del pueblo sirva de base para la autoridad del gobierno" procurando que "no haya obstáculo jurídico o administrativo que impida el libre acceso a los grandes medios de información sobre una base no discriminatoria para todos los grupos políticos y personas que deseen participar en el proceso electoral"<sup>10</sup>.

24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho hincapié en que los derechos a la libertad de expresión constituyen la piedra angular del debate durante el proceso electoral, debido a que representan:

<sup>7</sup> *Lingens c. Austria*, sentencia de 8 de julio de 1986, Serie A N° 103, párr. 42, disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>.

<sup>8</sup> *Castells c. España*, sentencia de 23 de abril de 1992, Serie A N° 236, párr. 43, disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

<sup>9</sup> *Thorgeirson c. Islandia*, sentencia de 25 de junio de 1992, Serie A N° 239, párr. 63. Véase también *Castells c. España* (véase la nota de pie de página 8); *The Observer and The Guardian c. el Reino Unido* (casos del *Spycatcher*), sentencia de 26 de noviembre de 1991, Serie A N° 216, párr. 59 b); *The Sunday Times c. el Reino Unido* (II) (caso afín *Spycatcher*), sentencia de 26 de noviembre de 1991, Serie A N° 217, párr. 50 b).

<sup>10</sup> Párr. 7.8 del Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), 29 de junio de 1990, que se reproduce en el apéndice I y en el vol. 29 de *International Legal Materials*, págs. 1305 y 1308. Véase también la Carta de París, firmada el 21 de noviembre de 1990 por los Jefes de Estado de la CSCE, en apoyo a la democracia y reafirmando los principios establecidos en el Documento de la Reunión de Copenhague y el Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE (3 de octubre de 1991).

una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalecen la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforman en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos<sup>11</sup>.

25. En consecuencia, la Corte Interamericana ha dicho que las restricciones de la expresión política durante el proceso electoral socavan el derecho a la libertad de expresión y de opinión: "es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar"<sup>12</sup>.

26. En una declaración formulada conjuntamente con el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la libertad de expresión, y la Relatora Especial sobre libertad de expresión y acceso a la información de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), el Relator Especial reiteró las posiciones del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana, que destacan que las elecciones libres y transparentes solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente, y que solo un entorno diverso de medios de comunicación puede asegurar la difusión de todas las posiciones y perspectivas políticas durante las campañas electorales<sup>13</sup>.

27. La Declaración de Windhoek para la promoción de medios de comunicación independientes y pluralistas (1991) presenta una formulación similar: "una prensa independiente, pluralista y libre es indispensable para el desarrollo y mantenimiento de la democracia en un país".

28. La importancia de garantizar el acceso a los medios de comunicación como parte del proceso electoral también está establecida en una serie de instrumentos regionales de derechos humanos. Los Principios y Directrices de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo que rigen las elecciones democráticas, por ejemplo, reiteran que, en la celebración de elecciones democráticas, todos los partidos políticos deben tener acceso a los medios de comunicación del Estado (principio 2.1.5). El mismo principio está consagrado en el artículo 17 de la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, sobre la importancia de asegurar el acceso de los candidatos y los partidos políticos a los medios de comunicación controlados por el Estado durante las elecciones. La Declaración de Principios de Libertad de Expresión en África también afirma que "el ámbito de servicio público de las emisoras públicas debe estar bien definido e incluir la obligación de velar por que el público reciba información adecuada y equilibrada desde el punto de vista político, sobre todo durante períodos de elección" (art. VI).

29. La necesidad de un debate vehemente y crítico, sin restricciones de forma o de contenido a la expresión política, ha sido estudiada a fondo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha hecho hincapié en que "los límites de la crítica admisible son más amplios en relación al Gobierno que a un simple particular, e incluso que a un político"<sup>14</sup>. Las autoridades estatales pueden, "en su condición de garante del orden público", imponer sanciones por difamación proporcionales al perjuicio pero solo cuando las acusaciones están "desprovistas de fundamento o formuladas con mala fe"<sup>15</sup>. La

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Ricardo Canese c. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de Agosto de 2004. Serie C Nº 111, párrs. 88 y 90.

<sup>12</sup> *Canese c. el Paraguay* (véase la nota de pie de página 11), párr. 90.

<sup>13</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>.

<sup>14</sup> *Castells c. España* (véase la nota de pie de página 8), párr. 46.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 46.

referencia al orden público indica que la facultad de un gobierno de restringir declaraciones potencialmente difamatorias contra él debe limitarse a situaciones en que el orden público se vea amenazado:

La libertad de expresión, preciosa para cualquier persona, lo es muy particularmente para un elegido del pueblo: representa a sus electores, expone sus preocupaciones y defiende sus intereses. Consiguientemente, en el caso de injerencia en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, según ocurre con el demandante, se impone a este Tribunal aplicar el control más estricto<sup>16</sup>.

30. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas también han examinado los límites admisibles del discurso en el contexto de los procesos electorales. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) señaló que "el derecho fundamental a la libertad de expresión no ampara la difusión de ideas de superioridad racial ni la incitación al odio racial"<sup>17</sup>. En un estudio reciente, el Comité subrayó que:

el derecho fundamental a la libertad de expresión no debe ir en detrimento de los principios de igualdad y no discriminación, pues conlleva responsabilidades especiales, una de las cuales es la obligación de no difundir ideas de superioridad u odio racial<sup>18</sup>.

31. El Comité recomendó que el Estado, entre otras cosas, refuerce el mandato de la autoridad que ejerce vigilancia sobre los medios de comunicación, a fin de asegurar el enjuiciamiento de los propagadores de mensajes racistas y el otorgamiento de reparaciones a las víctimas; vele por que en los medios de difusión no se estigmatice a las minorías, no se las represente mediante estereotipos, ni se presente negativamente a los no ciudadanos y a las minorías étnicas; haga un llamamiento a los medios de comunicación para que respeten estrictamente la Carta de Roma (2008), a fin de evitar los mensajes racistas, discriminatorios o tendenciosos; y conciencie a los profesionales de los medios de comunicación en el sentido de que tienen la responsabilidad de no difundir prejuicios y de evitar la publicación de informaciones que estigmaticen a las comunidades sometidas históricamente a discriminación.

32. Además, en otro estudio el Comité instó al Estado parte a que investigue exhaustivamente y enjuicie, en su caso, el uso por parte de los políticos, durante las campañas electorales, de declaraciones que inciten al odio racial contra las personas de origen étnico minoritario<sup>19</sup>.

## V. Preocupaciones comunes en relación con el derecho a la libertad de opinión y de expresión en los procesos electorales

33. El disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión en los procesos electorales puede verse comprometido a causa de numerosas medidas estatales jurídicas y prácticas solapadas. En la presente sección se identifican algunas de las principales amenazas a la libertad de opinión y de expresión durante los procesos electorales.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 42.

<sup>17</sup> CERD/C/ITA/CO/16-18, párr. 17.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 17 a).

<sup>19</sup> CERD/C/AUT/CO/18-20, párr. 12.

## A. Ataques directos contra periodistas, activistas y grupos y candidatos políticos

34. La violencia y el acoso contra la prensa durante los procesos electorales y políticos sigue siendo una forma común de obstaculizar la libre expresión de las ideas políticas en muchos países. A lo largo de su mandato, el Relator Especial ha recibido numerosas comunicaciones sobre denuncias de graves actos de violencia contra reporteros, periodistas, blogueros, telereporteros y escritores, cometidos antes, durante y después de las elecciones<sup>20</sup>. Los ataques contra los medios de comunicación funcionan tanto de manera específica, para disuadir a los periodistas amenazados de investigar e informar sobre una cuestión o candidato determinado, como con carácter más general, disuadiendo a los medios de comunicación de informar libre e imparcialmente acerca de cuestiones políticas. En este contexto, la violencia contra los medios de comunicación es una de las formas más destructivas de vulneración de la libertad de expresión en los procesos electorales.

35. En el curso de su mandato, el Relator Especial ha abordado, a través de comunicaciones y declaraciones públicas, las denuncias de acoso o violencia contra los periodistas en Belarús, en las que se informó de que, en los días anteriores a las elecciones presidenciales de diciembre de 2010, se les confiscó el equipo a los periodistas y se borraron las fotografías que habían tomado<sup>21</sup>; y en la República Islámica del Irán, en donde, en mayo de 2013, 40 periodistas fueron al parecer encarcelados como medio de amordazar la libre expresión y el debate antes de las elecciones de junio de 2013<sup>22</sup>.

36. El Estado no es el único que comete violencia contra los periodistas durante las elecciones; sin embargo, sí tiene una responsabilidad permanente de garantizar la integridad de todos los periodistas en todo momento. En algunos países, los medios de comunicación, los editores y periodistas independientes son objeto de amenazas e intimidación por grupos militantes o partidos políticos que exigen que se dé cobertura a sus mensajes. En muchos casos, el Estado no adopta las medidas suficientes para proteger a los periodistas de ese acoso y responde multando o sancionando a los medios de comunicación por difundir mensajes de organizaciones prohibidas, pese a que los medios actuaron bajo amenaza<sup>23</sup>.

37. Las agresiones contra periodistas, activistas, candidatos y grupos políticos también ocurren en el contexto de medidas destinadas a limitar el disfrute de la libertad de asociación y de reunión durante procesos electorales. La prohibición de las protestas y manifestaciones, y el hostigamiento e intimidación de los manifestantes durante los procesos electorales siguen siendo medios comunes para obstaculizar la libre expresión de ideas políticas y la celebración sin cortapisas de debates políticos públicos. Estas restricciones pueden traducirse en duras sanciones a los manifestantes que no cumplan los requisitos enunciados<sup>24</sup>. En algunos países, la represión del derecho de reunión pacífica durante el período preelectoral se materializa en la detención arbitraria de manifestantes. Estas medidas impiden que activistas, partidarios de la oposición y grupos de la sociedad

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial de 20 de abril de 2010 (A/HRC/14/23).

<sup>21</sup> Llamamiento urgente conjunto (JUA) 22/12/10, caso N° BLR 1/2010 (véase A/HRC/8/51, pág.22).

<sup>22</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Iran: UN experts concerned at barring of women presidential candidates and freedom restrictions", comunicado de prensa, 29 de mayo de 2013. <https://www.amnesty.org/en/news/iran-new-briefing-reveals-crackdown-dissent-ahead-election-2013-06-11>.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, "Final report of the EU Election Observation Mission 2013", disponible en [www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eu-eom-pakistan-2013-final-report\\_en.pdf](http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eu-eom-pakistan-2013-final-report_en.pdf).

<sup>24</sup> En Azerbaiyán, por ejemplo, con las enmiendas a la Ley sobre Libertad de Reunión, de noviembre de 2012, se contemplan elevadas multas para los manifestantes y se introduce una pena de dos años de prisión. Véase el comunicado de prensa de 4 de octubre de 2013 del ACNUDH: "UN experts urge Azerbaijan to recognize and enable the role of rights defenders in run up to elections".

civil ejerzan su derecho a la libertad de expresión y de reunión. Los requisitos que exigen que las protestas obtengan la aprobación previa del Estado también pueden impedir el libre ejercicio de los derechos, creando un entorno propicio para la manipulación y el soborno.

## **B. Medidas reglamentarias y jurídicas que limitan o menoscaban la libertad de expresión**

38. Las restricciones a la expresión política adoptan diversas formas, desde leyes sobre difamación y calumnia hasta la llana prohibición de criticar a políticos en el poder, pasando por la interdicción general de sitios web, fuentes informativas y medios de comunicación, y tienen profundas consecuencias no solo para las personas o grupos que puedan contravenirlas, sino también para los medios de comunicación o los intermediarios que publiquen expresiones políticas sujetas a restricciones o tenidas por ilegales.

39. La vulneración del derecho a la libertad de expresión durante procesos electorales suele consistir en la injerencia del Estado en el contenido de los medios de difusión. La aprobación de leyes para controlar o regular los discursos políticos inmediatamente antes y durante las elecciones constituye una preocupación importante a este respecto. Por ejemplo, en Azerbaiyán, se aprobó una serie de medidas legislativas que incluyen la penalización de la difamación o los insultos "en línea" que, al parecer, tuvo el efecto de limitar la función de los medios de comunicación en el período previo a las elecciones de octubre de 2013<sup>25</sup>. Las vulneraciones del derecho a la libertad de expresión también ocurren, en términos más generales, cuando el Estado interpreta o aplica las actuales leyes de forma selectiva para reprimir contenidos específicos en los medios de comunicación. Las leyes que tengan un alcance excesivamente amplio y que no cuenten con suficientes mecanismos de rendición de cuentas y de protección contra el abuso son más susceptibles de ser interpretadas y aplicadas de una forma selectiva.

40. Informes recientes señalan que los Estados también buscan restringir la libertad de expresión durante las elecciones mediante la prohibición del acceso a ciertos medios de comunicación y agencias de noticias, por ejemplo mediante el bloqueo de sitios web y blogs. En 2013, la sociedad civil denunció las cortapisas impuestas a redes de distribución de periódicos importantes y los bloqueos de sitios web, páginas de Facebook y vídeos de la oposición en YouTube durante el período que precedió a cuatro elecciones diferentes. El Relator Especial se sumó a la opinión públicamente expresada por otros expertos cuando manifestó su preocupación por las denuncias de acosos a defensores de los derechos humanos y por los intentos de silenciar a medios de comunicación y sitios web en Malasia antes de las elecciones previstas para mayo de 2013<sup>26</sup>. En marzo de 2014, el Relator Especial expresó su grave preocupación por las medidas adoptadas por el Gobierno en Turquía para restringir el acceso a Twitter y YouTube antes de las elecciones<sup>27</sup>.

## **C. Ausencia de entornos políticos y mediáticos pluralistas**

41. El funcionamiento eficaz de un sistema político democrático dinámico depende de que un Estado asuma su responsabilidad de establecer un entorno en el que se puedan expresar y debatir libre y abiertamente una amplia gama de opiniones e ideas políticas. Por lo tanto, la realización del derecho a la libertad de expresión durante los procesos

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> ACNUDH, "Malaysia: UN rights experts call for the protection of NGOs working for free and fair elections", comunicado de prensa de 7 de junio de 2012.

<sup>27</sup> ACNUDH, "Turkey: First Twitter, now YouTube – UN rights experts concerned at attempts to restrict access before elections", comunicado de prensa de 28 de marzo de 2014.

electorales depende de la promoción de la independencia y la diversidad de los medios de comunicación, y de la pluralidad de los candidatos y grupos políticos, gracias a los cuales se pueden sopesar y analizar las ideas políticas y comunicarlas a los votantes.

42. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar y facilitar la libre expresión en los procesos electorales: al actuar de enlace entre los votantes y sus representantes políticos, los medios de comunicación constituyen una plataforma para la transmisión de ideas políticas; informan a los votantes acerca de los candidatos y sus respectivas filiaciones, y también del proceso electoral propiamente dicho; analizan con detalle las promesas políticas y ponen a prueba su solidez y veracidad; y velan por la rendición de cuentas en el proceso electoral, haciéndose eco del estado de ánimo de la gente corriente, realizando sondeos, revisando los procedimientos electorales y detectando influencias indebidas en el proceso electoral. La única manera de garantizar que cada una de las funciones esenciales se desempeñen de una manera equitativa y sin cortapisas es proporcionar a los medios de comunicación un espacio independiente en el que publicar libremente, sin temor a represalias o ataques.

43. El proceso electoral pluralista también puede verse socavado por la falta de regulación sobre financiación y gasto en relación con las campañas políticas. Como reconoció en 2012 la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (una iniciativa conjunta de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral) "el financiamiento político incontrolado amenaza con socavar la democracia y arrebatarle sus fortalezas características"<sup>28</sup>. En muchos países, la ausencia de reglamentos que controlen la financiación y los gastos de las campañas crea un entorno propicio para que los particulares y grupos con recursos puedan ejercer influencia y poder sobre los candidatos y grupos políticos, y ofrece una ventaja a los participantes políticos acaudalados en detrimento de otros candidatos. Además, los grupos de delincuentes organizados pueden explotar los sistemas de financiación política no regulados o que no se aplican debidamente para comprar influencia política e incluso protección.

44. Recientemente, algunas autoridades han reconocido que las prácticas no reguladas de financiación electoral son un factor decisivo de corrupción política<sup>29</sup>. Países como Suiza y Suecia han recibido críticas por la falta de regulación nacional de la financiación política, y los defensores de la transparencia han cuestionado los sistemas de financiación de los partidos políticos en Alemania, Dinamarca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>30</sup>. Las evaluaciones realizadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa en Andorra, Dinamarca y Malta<sup>31</sup> calificaron de preocupantes las lagunas jurídicas que permiten el anonimato en la financiación de campañas, contrariamente a sus recomendaciones en materia de transparencia<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad: "Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo", 2012, disponible en: [www.idea.int/publications/deepening-democracy/sp.cfm](http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/sp.cfm), pág. 3.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, el discurso del Dr. Ngozi Okonjo-Iweala en TEDxEuston "Don't Trivialise Corruption, Tackle It", disponible en [www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html](http://www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html).

<sup>30</sup> Transparency International, "Money, politics, power: corruption risks in Europe", [www.transparency.org/enis/report](http://www.transparency.org/enis/report), pág. 13.

<sup>31</sup> Consejo de Europa, Grupo de Estados contra la Corrupción: Informe provisional sobre el cumplimiento de Dinamarca (14 a 16 de mayo de 2012); Segundo informe sobre el cumplimiento de Malta (2 a 6 de diciembre de 2013); Informe sobre el cumplimiento de Andorra (14 a 18 de octubre de 2013).

<sup>32</sup> Véase [www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827/](http://www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827/).

45. La falta de legislación que regule la financiación política y que exija la divulgación completa de información sobre el funcionamiento de las organizaciones políticas también puede crear atisbos o apariencias de corrupción, lo que provoca desconfianza en la población respecto del proceso político. Las investigaciones muestran que, en la gran mayoría de los países europeos, más del 50% de las personas creen que los partidos políticos son "corruptos" o "sumamente corruptos" debido a prácticas de financiación ilegal. La percepción de que la corrupción política generalizada es debida a la no regulación de la financiación política a menudo provoca manifestaciones y disturbios en período preelectoral<sup>33</sup>.

## **VI. Hacia un marco jurídico que proteja la libertad de expresión en los procesos electorales**

46. El Estado tiene el deber de instaurar un entorno normativo que propicie un amplio abanico de posiciones políticas y vele por que los votantes tengan acceso a información amplia, precisa y fiable sobre todos los aspectos del proceso electoral. Ello puede exigir la imposición de regulaciones que establezcan restricciones en materia de campañas, publicidad, sondeos, gasto y financiación. Estas restricciones deben estar encaminadas al establecimiento de un espacio para la liza política que sea equitativo y pluralista, en el que los grupos políticos puedan comunicar sus ideas, y deben articularse necesariamente en torno a la protección y la promoción de la libertad de opinión y de expresión.

47. En la presente sección, el Relator Especial intenta identificar, en términos generales, los pilares de un marco jurídico equitativo que garantice la protección de la libertad de opinión y de expresión durante los procesos electorales. Sin embargo, el Relator reconoce que existen diversos sistemas políticos y no intenta prescribir, en términos absolutos, la manera en que los Estados deben diseñar sus ordenamientos jurídicos. Simplemente propone tipos de marcos normativos que son más propicios para la protección de los derechos humanos en el contexto de las comunicaciones políticas y los procesos electorales.

### **A. La promoción de la pluralidad**

#### **1. Campañas y expresiones políticas**

48. Los Estados deben adoptar medidas generales para alentar un proceso político diverso y pluralista que pueda dar cabida a ideologías pertenecientes a todo el espectro político. Un elemento importante para lograrlo es velar por que todos los candidatos de los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación para hacer campaña y anunciarse. Las campañas públicas son el principal medio que los partidos y candidatos políticos emplean para dar a conocer sus programas electorales y expresar sus opiniones, así como para hacer llegar su mensaje a los votantes. Las campañas políticas en general emplean una gran variedad de medios, desde folletos, carteles y buzoneo, hasta discursos por la radio y la televisión, pasando por los medios impresos y en línea. El acceso de todos los candidatos y partidos políticos a todos los medios disponibles para hacer campaña es esencial para garantizar un proceso electoral equitativo y pluralista que facilite la libre circulación de información e ideas.

49. Un elemento importante de las campañas políticas durante los procesos electorales es la facilitación a todos los partidos y candidatos de un acceso directo a los espacios que les están reservados en los medios de comunicación. Si bien los medios de comunicación desempeñan un papel esencial al facilitar las campañas políticas y examinar y analizar las

<sup>33</sup> Transparency International, "Money, politics, power: corruption risks in Europe" (véase la nota 30).

posiciones políticas, el acceso directo a los medios audiovisuales permite que las partes dejen oír su propia voz. La gran mayoría de las democracias establecidas han incorporado regulaciones que permiten a todos los candidatos acceder directamente y en pie de igualdad a los medios audiovisuales públicos en espacios de duración determinada. En algunos casos, estas disposiciones se aplican también a los medios audiovisuales privados<sup>34</sup>. El orden en el que pueden disponer de este acceso directo se establece generalmente en función de los resultados obtenidos con anterioridad por un partido o candidato determinados, o a través de un proceso de sorteo. Las directrices para los medios de comunicación publicadas por la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC)<sup>35</sup> incluyen el principio de acceso equitativo a los medios de comunicación por todos los partidos que concurren en las elecciones, algo que constituía una preocupación central<sup>36</sup>.

50. Para la protección de la libertad de expresión durante los procesos electorales es esencial que los candidatos y los partidos políticos sean libres para expresar ideas y transmitir información sobre cualquier cuestión que consideren conveniente. La expresión no regulada y el acceso a la información son cruciales en tiempos de cambio político, y toda restricción a la expresión política puede poner en grave peligro el proceso democrático. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya se ha pronunciado en contra de las restricciones a la expresión política, en particular las restricciones previas<sup>37</sup>. En consecuencia, no se debe restringir ni regular el discurso utilizado durante las campañas, salvo que ello pueda tener cabida en el concepto aceptado de restricción de la libertad de expresión, recogido en el derecho internacional de los derechos humanos. El equipo técnico de las Naciones Unidas para el *referendum* de Malawi ha tomado nota de que, a fin de garantizar la libertad de expresión política durante los procesos electorales, la restricción de la libertad de expresión debe ser excepcional y "no debe ser definida de manera tan vaga o genérica como para dejar un amplio margen de discreción a las autoridades responsables de aplicar la ley, ya que la incertidumbre acerca de los límites legales tiene un efecto nocivo en el ejercicio de este derecho [libertad de expresión] y puede fomentar la discriminación en la aplicación de las [restricciones]"<sup>38</sup>.

51. Otra forma que tienen los partidos y candidatos políticos de dar a conocer sus programas electorales y obtener votos es mediante el pago de publicidad política. La reglamentación de la publicidad política es una cuestión controvertida. Si bien la publicidad política puede ser un medio importante a través del cual los partidos políticos, en particular los que tienen menor visibilidad pública, pueden informar a los votantes, la ilimitada y desregulada publicidad política de pago aumenta la dependencia de la financiación para las campañas y da una ventaja desleal a los candidatos políticos con más medios económicos.

52. Los Estados han adoptado toda una serie de enfoques respecto de la publicidad política de pago. En algunos países, la publicidad política de pago es uno de los pilares centrales de los procesos políticos y no está estrictamente regulada<sup>39</sup>. Otros Estados, en

<sup>34</sup> Véase Global Campaign for Free Expression, "Freedom of expression and the Angolan elections", disponible en [www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf).

<sup>35</sup> APRONUC, Media Guidelines for Cambodia (1992), preámbulo, párr. 4.

<sup>36</sup> Véase especialmente *ibid.*, directrices 2, 4 y 7 a 10.

<sup>37</sup> Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que "la libertad de las controversias políticas pertenece al corazón mismo del concepto de sociedad democrática..." *Lingens c. Austria*, sentencia de 8 de julio de 1986, N° 9815/82 (véase la nota 7), párr. 42.

<sup>38</sup> Report of the United Nations Technical Team on the Conduct of a Free and Fair Referendum on the Issue of a One Party/Multiparty System in Malawi (15 a 21 de noviembre de 1992), párr. 29.

<sup>39</sup> Por ejemplo, este es el caso de los Estados Unidos de América. Véase: Centre for Law and Democracy, "Regulation of Paid Political Advertising: A Survey", disponible en: [www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf](http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf).

particular aquellos en los que la radiodifusión pública tiene un largo pasado, prohíben completamente la publicidad electoral de pago en la radio y la televisión<sup>40</sup>. Algunos marcos jurídicos han adoptado un enfoque intermedio y fijan límites financieros al gasto en publicidad de pago, junto con normas sobre precios equitativos, horarios, duración y programación de la publicidad<sup>41</sup>. En otras situaciones, es la autoridad electoral la que tiene el mandato de atribuir los espacios de publicidad electoral a través de la distribución de fondos públicos a los distintos contendientes según los resultados de las elecciones anteriores, garantizando además un mínimo apoyo básico a los nuevos partidos<sup>42</sup>.

53. Aquellos que defienden la publicidad política de pago no regulada a menudo afirman que es un garante esencial de la libertad de expresión en los procesos políticos y electorales. Sin embargo, cuando la publicidad política de pago ofrece una ventaja desleal a determinados partidos políticos sobre otros y aumenta la dependencia de la financiación para las campañas, puede crear condiciones desiguales en los procesos electorales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido recientemente este hecho, y ha declarado que la prohibición de la publicidad política de pago era una limitación justificada al derecho a la libertad de opinión y de expresión porque puede ser una protección contra "los grupos económicamente poderosos que disfrutaban de acceso privilegiado a los medios de comunicación influyentes, y pueden obtener una ventaja competitiva en el campo de la publicidad de pago y así socavar la libertad y el pluralismo en el debate, en el que el Estado sigue siendo el último garante"<sup>43</sup>.

54. Por lo tanto, los Estados deben sopesar si la publicidad política de pago no sometida a restricciones puede alterar las normas del juego y socavar la igualdad de participación de ciertos partidos o candidatos en campañas políticas. En todas las circunstancias, la publicidad política de pago debe ser identificada como tal, y no debe ser disfrazada de cobertura informativa o hacerse pasar por editorial del propio medio.

55. La capacidad de un partido político para generar fondos destinados a sufragar los diversos gastos relacionados con la comunicación política y las campañas electorales es otro factor que determina si un partido está en condiciones de participar plenamente en las elecciones y, por lo tanto, dicha capacidad constituye un pilar fundamental de la garantía de pluralidad en los procesos políticos y electorales. La plena participación de un partido político puede verse indirectamente comprometida si este es incapaz de captar financiación de fuentes diversas. La financiación política mal regulada puede socavar la integridad de las elecciones ya que permite que los grupos o particulares ejerzan una influencia indebida sobre los partidos o candidatos políticos, y puede facilitar la compra de votos o los sobornos. Igualmente, las restricciones que limitan la forma en que un partido político puede desembolsar los fondos recaudados también pueden constituir un impedimento para la participación plena y libre en los procesos políticos y electorales, mientras que el gasto ilimitado con fines políticos beneficia a los candidatos y los partidos con mayores recursos y socava la igualdad política.

## 2. La diversidad e independencia de los medios de comunicación

56. Los procesos electorales pluralistas dependen de la existencia de una amplia gama de medios de comunicación que transmitan ideas e informen a los votantes. Los Estados

<sup>40</sup> Por ejemplo, este es el caso del Reino Unido, Francia, Irlanda y Bélgica. Véase: Centre for Law and Democracy, "Regulation of Paid Political Advertising: A Survey" (véase la nota 39).

<sup>41</sup> Este es el caso, por ejemplo, de Barbados, el Canadá y Polonia. Véase: Centre for Law and Democracy, "Regulation of Paid Political Advertising: A Survey" (véase la nota 39).

<sup>42</sup> Este sería el caso de México.

<sup>43</sup> *Asunto Defensores Internacionales de Animales c. el Reino Unido*, demanda N° 48876/08, 22 de abril de 2013, párr. 112.

tienen la obligación de garantizar el derecho de acceso a la información y ello implica, entre otras cosas, la promoción de la independencia y la diversidad de los medios. Los medios de comunicación son una plataforma desde la que los candidatos pueden dar a conocer sus programas y mensajes, y permiten analizar las políticas propuestas, examinar con lupa el proceso político y asegurar su integridad; también sirven para que los candidatos y quienes ocupan cargos rindan cuentas de sus actos. Es imposible generar un proceso electoral justo sin medios de comunicación libres, pluralistas y no sujetos a cortapisas. Con este fin, los marcos jurídicos nacionales deben basarse en la premisa fundamental de que los medios de comunicación deben quedar libres de cualquier influencia política y no ser objeto de restricciones o reglamentaciones, en particular durante los procesos electorales. La autorregulación es sin duda el medio más eficaz para asegurar que los medios de comunicación estén a la altura de sus propias normas éticas, manteniéndose al mismo tiempo al margen de la influencia del Estado.

57. Sin embargo, se debe alentar a los medios de comunicación a que establezcan mecanismos que velen por que todos los agentes de los medios de comunicación se sujeten a las normas éticas más estrictas de periodismo objetivo, y garanticen la igualdad de cobertura de los partidos políticos de manera que los votantes reciban amplia información y todos los partidos del espectro político puedan ser escuchados.

58. Cuando los medios de comunicación son estatales, es esencial que el marco legal garantice que todos los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación y sean tratados de forma justa y equitativa. Si se permite la publicidad política de pago, los medios privados deben cobrar las mismas tarifas a todos los partidos y candidatos sin discriminación alguna<sup>44</sup>. El Gobierno o los candidatos en funciones no deben recibir una cobertura mediática preferencial o desproporcionadamente amplia.

59. Los medios de comunicación audiovisuales estatales o públicos tienen una especial responsabilidad de velar por que los programas políticos de todos los candidatos y partidos de todo el espectro político reciban cobertura. Además, los medios de comunicación públicos tienen la importante función de propiciar el análisis crítico y ofrecer otros puntos de vista. Varios tribunales nacionales han resuelto que los medios de comunicación estatales tienen la responsabilidad de publicar las réplicas a declaraciones gubernamentales sobre cuestiones controvertidas que formulan quienes son críticos con el gobierno<sup>45</sup>. La Corte Suprema de la India, por ejemplo, reconoció el derecho de réplica en las páginas de un medio público respecto de declaraciones políticas formuladas en ese medio. La Corte sostuvo que un organismo público que edita un periódico interno, debido a su condición de instrumento público, debe ser ecuánime con sus lectores, por lo que exigió que estos, independientemente de cuán escaso sea su número, deben disponer de ambos puntos de vista de forma que puedan extraer sus propias conclusiones<sup>46</sup>. En las directrices para los medios de comunicación publicadas por la APRONUC también se establece en detalle la obligación de equilibrio e imparcialidad. En la directriz 8 se estipula que "los medios deben concederle a los partidos, grupos o individuos cuyas opiniones hayan sido tergiversadas o calumniadas por una publicación o transmisión, el 'derecho de responder' en el mismo medio".

60. Toda reglamentación que exija imparcialidad solo debe hacerse extensiva a emisoras autorizadas, y no debe pretender restringir el contenido de los medios de comunicación en

<sup>44</sup> Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad "Acceso a los medios y libertad de expresión", disponible en: <http://www.idea.int/publications/ies/upload/10.%20Acceso%20a%20los%20medios%20y%20libertad%20de%20expresion.pdf>.

<sup>45</sup> *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (1994, reimpresso en 1997), disponible en: [www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf](http://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf).

<sup>46</sup> *Manubhai Shah v. Life Insurance Corp. of India* [1992] 3 SCC 637.

línea o impresos, que han de ser medios que permitan expresar cualquier punto de vista político. La autorregulación es la manera más adecuada de garantizar que los medios de comunicación puedan cumplir su importante deber de facilitar la libre circulación de ideas y comunicaciones en todo el arco político. Los medios de comunicación deben estar facultados para publicar todas y cada una de las comunicaciones políticas y los discursos de campaña, incluidos los que contienen críticas a un gobierno en ejercicio o a un candidato que ocupa un cargo<sup>47</sup>. En un sentido amplio, los medios de comunicación no deben ser responsabilizados por difundir, sin la debida confirmación, declaraciones ilegales, ni debe restringirse su derecho de publicar tales declaraciones; este principio es de particular importancia durante los procesos electorales dada la necesidad imperiosa de difundir de forma oportuna la información. La exigencia de responsabilidades a los medios de comunicación propicia la autocensura en los medios privados, y la censura gubernamental *de facto* en los medios de control público<sup>48</sup>.

## B. Garantizar la transparencia

61. Fundamentalmente, cualquier marco normativo sobre procesos electorales debe tener como objetivo esencial el logro de la transparencia en todos los aspectos de la vida y el discurso políticos. Un proceso político transparente está abierto al examen de los votantes y los medios de comunicación, y permite que todos los participantes en el proceso rindan cuentas de sus actos, desde los candidatos políticos hasta los servicios públicos de radiodifusión, pasando por las autoridades electorales. Este es el medio más eficaz para asegurar que se puedan expresar, comunicar, debatir y promover libre y plenamente las opiniones e ideas durante los procesos electorales.

### 1. Financiación política

62. La transparencia de la financiación política es un requisito previo fundamental para el funcionamiento de cualquier proceso democrático, y un medio esencial para garantizar la protección equitativa de los derechos a la libertad de expresión. La financiación política puede provenir de fondos privados, como contribuciones de campaña individuales o aportaciones del sector privado, o de fondos públicos, proporcionados por el gobierno. Cada vez más, los Estados se centran en regular la financiación política a fin de garantizar la transparencia y tratar de lograr condiciones equitativas para que los partidos políticos puedan competir<sup>49</sup>. Se perfila una tendencia normativa general hacia la restricción de la financiación privada y la prohibición de donaciones provenientes de empresas o Estados extranjeros, autoridades públicas y personas anónimas. Esto sucede, sobre todo, por el aumento de la financiación procedente de terceros, en la que personas, o más a menudo, grupos o entidades empresariales, hacen campaña a favor o en contra de un partido político con el que aparentemente no mantienen relación alguna<sup>50</sup>. Si bien la financiación por terceros puede ser un medio importante para que los grupos del sector privado o las organizaciones de la sociedad civil promuevan a los candidatos o partidos de su elección, también puede hacer difícil que el electorado sepa qué intereses están influyendo en partidos y candidatos políticos concretos.

<sup>47</sup> Véase Global Campaign for Free Expression, "Freedom of expression and the Angolan elections" (véase la nota de pie de página 35).

<sup>48</sup> *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (véase la nota de pie de página 46), pág. 58.

<sup>49</sup> Véase: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Transparency and integrity in political finance", disponible en: [www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf](http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf).

<sup>50</sup> *Ibid.*

63. Al mismo tiempo, muchos Estados tienden a aumentar la financiación pública a partidos políticos a fin de promover condiciones igualitarias y reducir la dependencia de la financiación privada. En algunos países, esto se traduce en transferencias de dinero no sujetas a restricciones de uso; en otros, la financiación pública incluye el acceso gratuito a servicios públicos específicos, como el transporte, los medios de comunicación o bienes públicos, o a exenciones fiscales, en virtud de las cuales se desgravan las donaciones a partidos políticos<sup>51</sup>.

64. Que la financiación política se desarrolle en un clima de transparencia y de rendición de cuentas es algo fundamental para garantizar la imparcialidad y la integridad de las elecciones. La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad ha señalado que la regulación de la financiación política incontrolada, no declarada u opaca es uno de los cinco problemas que se han de resolver para celebrar elecciones con integridad<sup>52</sup>. Cada vez más, los Estados fijan límites sobre la forma en que los partidos pueden gastar sus fondos, a fin de recortar los costos de las elecciones y reducir al mínimo las posibilidades de que los donantes influyan indebidamente sobre los candidatos políticos. Muchos Estados exigen también la divulgación de los informes de gastos de los partidos y los candidatos, a fin de promover el escrutinio público y el voto informado entre la ciudadanía. Los informes sobre financiación política deben ser exhaustivos, puntuales, públicos y sujetos a estrictas sanciones en caso de que se divulguen de forma insuficiente o de que ello se haga fuera de plazo.

65. La financiación política es una de las principales preocupaciones al proteger y promover la libertad de opinión y de expresión en procesos electorales y políticos. La contención de los gastos de campaña y la creación de un entorno equitativo para los partidos y los candidatos políticos es esencial para que los ciudadanos tengan acceso a una amplia gama de opiniones y opciones políticas. Al mismo tiempo, la prestación de apoyo financiero a un partido político puede ser en sí mismo un acto de expresión política. Por lo tanto, cada Estado debe encontrar un cuidadoso equilibrio que refleje los valores políticos y marcos jurídicos nacionales, respetando al tiempo las normas internacionales de derechos humanos. Para ello, es preciso, como mínimo, que los Estados velen por que exista un mecanismo independiente de supervisión y control de la financiación política, y por que se haga todo lo posible para garantizar que el crimen organizado no pueda usar la financiación de las campañas como medio para adquirir influencia política.

## 2. La propiedad de los medios de comunicación y la influencia a la que están sujetos

66. Un ámbito esencial de transparencia en los procesos electorales es el que afecta a la propiedad de los medios de comunicación y a la influencia que se ejerce sobre ellos. La creciente fusión de medios de comunicación en manos de un número cada vez menor de empresas es motivo de grave preocupación en lo que se refiere a la comunicación política. Habida cuenta de la importante función pública que desempeñan los medios de comunicación, esta monopolización socava la diversidad de opiniones, plantea el riesgo de que la información sea controlada o censurada, y crea oportunidades para el soborno, la manipulación o la explotación por parte de poderosos grupos políticos o sociales. Además, cada vez con mayor frecuencia, los medios de comunicación nacionales son, en parte o totalmente, de propiedad extranjera. El hecho de que los medios de comunicación sean de titularidad extranjera en sí mismo no menoscaba la capacidad de los medios para promover la libertad de opinión y de expresión, pero hace opacos los entramados de influencia y puede crear desconfianza en el electorado.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Véase Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, "Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo" (véase la nota 28).

67. La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación permite que los lectores, los espectadores y los votantes perciban claramente las estructuras de influencia en que se basa la campaña, la publicidad y el contenido editorial, que tan a menudo le son determinantes a la hora de decantarse por una opción política u otra. Los Estados deben encontrar, a través de una política normativa o mediante procesos de autorregulación impulsados por la propia industria, la manera de promover una mayor transparencia en relación con la propiedad de los medios de comunicación y la influencia que se ejerce sobre ellos. El público tiene derecho a conocer la identidad de las corporaciones y las personas que dejan sentir su influencia sobre los medios de comunicación de los que depende la información que recibe durante los procesos electorales. Sin embargo, el requisito de transparencia respecto de la propiedad de los medios privados no debe ser utilizado como medio para la concesión de licencias *de facto*.

68. Los Estados deben velar por que, además de promover una propiedad diversificada de los medios de comunicación y hacer que la financiación y las estructuras de influencia sean transparentes, se eduque a la población sobre la importancia de entender cómo se financian los medios de comunicación y de fomentar el pensamiento crítico sobre la forma en que se desarrolla el contenido editorial y en qué medida este puede reflejar los idearios o sesgos de los propietarios de medios de comunicación.

### **C. Promover la rendición de cuentas**

69. La única manera que tienen los Estados de velar por que se proteja y ejerza libremente la libertad de opinión y de expresión durante los procesos electorales es garantizar que se cuente con mecanismos para supervisar, registrar y abordar las vulneraciones del derecho a la libertad de expresión, y ofrecer reparación por ellas.

#### **1. Reparación por los ataques a periodistas, activistas y candidatos políticos**

70. Los actos de acoso, violencia y amenaza contra periodistas, blogueros u otros profesionales de los medios de comunicación, activistas y candidatos o partidos políticos deben estar prohibidos por ley y sometidos a sanciones penales. Del mismo modo, como el Consejo de Derechos Humanos reconoció en su resolución 21/12 relativa a la seguridad de los periodistas, los Estados deben garantizar la rendición de cuentas realizando investigaciones imparciales, rápidas y eficaces de tales actos y llevando ante la justicia a los responsables; también deben velar por que las víctimas tengan acceso a medidas de recurso apropiadas. Los mecanismos de rendición de cuentas son la única manera de garantizar que esos ataques no queden impunes, socavándose así no solo los derechos a la libertad de expresión de las personas afectadas, sino también la integridad del proceso electoral. Los Estados deben velar también por que los marcos jurídicos protejan los derechos de reunión y de asociación pacíficas durante los procesos electorales, y deben eliminar las barreras prácticas a la celebración de protestas y manifestaciones.

#### **2. Comisiones electorales**

71. En muchos Estados, las comisiones electorales están dotadas de una serie de responsabilidades que son una garantía esencial contra la vulneración del derecho a la libertad de expresión durante los procesos electorales. Entre estas responsabilidades están la supervisión de las elecciones, la reglamentación de la financiación, la provisión de acceso directo a los medios de comunicación audiovisuales, y el seguimiento atento de los discursos políticos. Sin embargo, las comisiones electorales a menudo disponen de recursos clamorosamente insuficientes y carecen del debido mandato regulador y de la capacidad ejecutiva necesaria para cumplir con sus obligaciones y garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso electoral. Para lograr que las comisiones electorales formen

parte integral, de una manera libre, justa y responsable, del proceso democrático, los Estados deben asegurarse de que cuentan con suficientes recursos financieros y humanos, así como de capacidad para hacer cumplir la ley, si quieren desempeñar su labor con efectividad y eficacia.

### 3. Las encuestas de opinión

72. Las encuestas de opinión pueden ser una fuente importante de rendición de cuentas, ya que proporcionan información a los votantes, los ilustran sobre el panorama político y sitúan el proceso electoral en su contexto. Sin embargo, hay quien opina que las encuestas de opinión también pueden influir en las opciones de voto del electorado haciendo primar las opiniones de un pequeño segmento, no representativo, de la sociedad. Cuando las encuestas de opinión son realizadas por conglomerados mediáticos, existe también la preocupación de que estos puedan permitir que el sector privado ejerza influencia sobre los resultados de los procesos electorales.

73. La preocupación acerca de la posible manipulación de las encuestas de opinión para influir en los procesos electorales hace que algunos Estados restrinjan la difusión de los resultados de las encuestas durante cortos períodos inmediatamente anteriores a la elección; en general, estos períodos oscilan entre las 24 y las 36 horas. Esta restricción a veces se justifica por la limitada capacidad de verificación de la metodología utilizada por la agencia encuestadora antes de que se celebre la elección. A fin de garantizar la transparencia y evitar el uso indebido de las encuestas de opinión, algunos países han adoptado normas que obligan a hacer pública la metodología aplicada en las encuestas de opinión.

74. Las encuestas a pie de urna, en las que se sondea a los votantes al salir del centro de votación, también se consideran arriesgadas si se informa de sus resultados cuando todavía se está procediendo al recuento de votos. Por lo tanto, muchos países prohíben la publicación de los resultados de las encuestas hechas a pie de urna hasta que la votación ha concluido.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

75. La libertad de expresión es fundamental para que los procesos políticos sean abiertos, libres y justos, garantizando así una democracia funcional y auténtica. El derecho a participar en la vida pública no puede disfrutarse plenamente si no se respeta el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus dimensiones. Las elecciones libres devienen algo imposible si los candidatos y los grupos políticos no pueden promover sus ideas libremente o si los medios de comunicación son incapaces de funcionar en un entorno seguro e independiente.

76. Durante los procesos electorales, los Estados deben velar por que se garantice el derecho a la libertad de expresión a todos los candidatos políticos y sus seguidores, a los grupos opositores, a los grupos de presión política y a todo el abanico de medios de comunicación, desde los medios de noticias hasta los blogueros, pasando por los comentaristas y analistas. Las comunicaciones políticas no deben sufrir restricciones que impidan el intercambio fluido de opiniones, tanto si se trata de restricciones que constituyan prohibiciones explícitas de ciertas posiciones políticas, como de limitaciones que indirectamente disuadan de la expresión de opiniones de grupos políticos, como los controles del contenido de los medios o de las manifestaciones públicas. Al mismo tiempo, la falta de marcos normativos para controlar la financiación y el gasto en la actividad política, o para velar por la rendición de cuentas y la reparación por la vulneración de los derechos, también menoscaba la capacidad

de los votantes, los grupos políticos y los medios de comunicación para ejercer su derecho a la libertad de expresión durante los procesos electorales.

77. El llamamiento a favor de un debate político abierto no debe interpretarse como una invitación a la desregulación de las campañas políticas. La adecuada reglamentación de las comunicaciones políticas es fundamental para garantizar un espacio justo y equitativo para el diálogo público y el acceso de todos a la información. En una sociedad democrática, las elecciones nunca deben ser gobernadas por la lógica del mercado, donde aquellos que tienen un mayor acceso a apoyo financiero controlan el debate público gracias a su desmedido acceso a la publicidad y los medios de comunicación.

78. Ejemplos de todo el mundo indican que la regulación de las comunicaciones políticas y electorales puede mejorar pero también menoscabar el disfrute del derecho a la libertad de expresión durante los procesos políticos. Por lo tanto, los Estados deben evaluar cuidadosamente las repercusiones de cada norma y velar por que se logre un equilibrio equitativo en lo que respecta a establecer un entorno estructural que mejore la libertad de expresión sin obstaculizar la función independiente de los medios de comunicación o fiscalizar el contenido de la expresión política. Para garantizar que las normas se apliquen en la práctica es fundamental que las entidades judiciales y las autoridades electorales encargadas de supervisar el respeto del derecho a la libertad de expresión en los procesos electorales sean totalmente independientes y cuenten con los recursos suficientes para cumplir sus mandatos de manera oportuna y eficaz. Los Estados también deben adoptar medidas para prevenir discursos que constituyan una incitación al odio, la discriminación, la hostilidad y la violencia.

79. Si bien el marco internacional de derechos humanos no establece disposiciones concretas para la regulación nacional de comunicaciones políticas y electorales, sí prevé principios orientativos muy claros, en cuyo marco deben inscribirse el establecimiento y la aplicación de todas las regulaciones. El Relator Especial pone de relieve que, además de promover un entorno adecuado para que los medios de comunicación lleven a cabo su labor, los Estados deben velar por el cumplimiento de tres principios fundamentales a fin de asegurar la protección y la promoción de la libertad de expresión durante los procesos electorales: el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

80. A modo de conclusión, el Relator Especial presenta las siguientes recomendaciones.

#### **A. Promoción del pluralismo**

81. A fin de lograr un proceso político diverso y pluralista que pueda dar cabida a candidatos y partidos de todo el espectro político, los Estados deben:

a) Eliminar toda regulación o restricción a la expresión o el discurso políticos, salvo las restricciones que tienen cabida en el concepto reconocido de limitaciones válidas a la libertad de expresión, recogido en el derecho internacional de los derechos humanos;

b) Eliminar toda reglamentación o restricción que pueda poner a los medios de comunicación en una situación en la que sean objeto de influencia política, o poner en peligro la función crucial de los medios como cancerberos de lo público; y adoptar las medidas adecuadas, en consonancia con las normas pertinentes de

derechos humanos, para promover la diversidad de medios y prevenir la dominación o concentración indebidas de los medios de comunicación;

c) Adoptar medidas que garanticen que todos los candidatos y partidos políticos tengan acceso directo a los servicios informativos de los medios de radiodifusión de titularidad pública durante espacios de tiempo concretos y en pie de igualdad con el resto; dicho acceso deberá establecerse en función de los resultados obtenidos anteriormente por un partido o candidato, o mediante un proceso de sorteo, y los partidos y candidatos políticos recibirán un trato justo y equitativo de esos servicios;

d) Evaluar constantemente las repercusiones que tiene la financiación privada de la comunicación política en la promoción de un debate pluralista, y considerar la posibilidad de establecer límites en relación con las donaciones a las campañas políticas a fin de evitar que las disparidades de recursos hagan desiguales las condiciones en que se desarrolla la liza política y limiten de manera desproporcionada la participación de ciertos partidos o candidatos en las campañas políticas.

## **B. Garantizar la transparencia**

82. La obligación de promover el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión exige que los Estados garanticen la transparencia de los procesos políticos y electorales en todos sus aspectos; en particular, los Estados deben adoptar medidas para:

a) Aprobar normativas que exijan la presentación de informes financieros periódicos por los partidos, las organizaciones políticas y los candidatos, que entrañen la declaración exhaustiva de todos los fondos recolectados, tanto en especie como en efectivo, y de su procedencia, así como de todos los gastos incurridos, a fin de promover el escrutinio público y el voto informado entre la ciudadanía. Los informes sobre financiación política deben ser exhaustivos, oportunos y públicos y estar sujetos a estrictas sanciones en caso de divulgarse indebidamente o presentarse a destiempo.

b) Adoptar medidas para velar por que, en todas las circunstancias, la publicidad política de pago sea identificada como tal, y no se haga pasar por noticias o cobertura editorial, y que se deje ver claramente cuál es el apoyo financiero con que cuenta.

c) Velar por que las autoridades electorales, el poder judicial y otros organismos independientes supervisen, vigilen y hagan cumplir la reglamentación en materia de financiación política.

d) Adoptar medidas para impedir que las personas involucradas en actividades delictivas puedan usar la financiación de las campañas como medio para adquirir influencia política.

e) Promover la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, divulgando la identidad de los propietarios y explicando de qué manera dichos medios pueden reflejar sus idearios o preferencias.

f) Velar por que haya suficiente transparencia respecto de los medios y las metodologías utilizadas para celebrar encuestas de opinión; y considerar la posibilidad de prohibir la divulgación de los resultados de las encuestas en las 24 a 36 horas que preceden a la votación.

### **C. Garantizar la rendición de cuentas**

83. Los mecanismos de rendición de cuentas son un medio esencial para hacer cumplir los marcos normativos y subsanar los abusos de poder. La impunidad es una de las causas fundamentales de la falta de seguridad que sufren los periodistas. Con miras a promover la libertad de expresión durante los procesos electorales, los Estados deben:

a) Velar por que las autoridades electorales o los órganos de supervisión independientes reciban suficientes recursos humanos y financieros, así como poderes ejecutivos que les permitan realizar su labor de manera eficaz, haciendo que todas las entidades políticas rindan cuentas de sus actos ilícitos, en particular de toda forma de abuso de su poder político o económico;

b) Garantizar la seguridad e integridad de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación; deben adoptarse medidas legislativas y de políticas para prevenir los ataques contra periodistas y erradicar la impunidad respecto de episodios de violencia e intimidación;

c) Hacer un llamamiento a los periodistas y a los medios de comunicación para que aspiren al más alto grado de profesionalismo y de ética mediante la promoción de la autorregulación.

---