Junta REGLAMENTADORA de Telecomunicaciones DE PUERTO RICO

regulatel
Foro Latinoamericano de entes Reguladores de Telecomunicaciones

LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN LA ERA DE LAS
TELECOMUNICACIONES E INTERNET

NUEVAS TECNOLOGÍAS NUEVOS DERECHOS NUEVAS POLÍTICAS

Consultoría elaborada para la:

Identificador: 1504273944034
Fecha de Registro: Apr-27-2015 15:19 UTC
Licencia: All right reserved
Autor: Fundación Internacional Baltazar Garzón

Realizado por el equipo de:

Coordinador:

Garzón Real, Baltasar

Equipo de redacción:

Gil Díaz, Selma
Abogada, diploma en derecho comunitario y abogacía internacional

Sánchez Guijarro, Laura
Abogada

Martínez Jiménez, Aitor
Abogado, licenciado en Ciencia Política, Doctor en Derecho

Meléndez-Juarbe, Hiram
Catedrático Asociado en la escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico

Saavedra Rionda, Víctor Práxedes
Abogado, licenciado en Ciencia Política, Maestría en Derechos Humanos

Vergara Céspedes, Manuel Miguel
Abogado, director del departamento legal de FIBGAR

Edición: **Tres de Comunicación SCP**

Maquetación: **Figueroa Molina, Pilar**

ÍNDICE

	Página
PREFACIO	**07**
INTRODUCCIÓN	**08**
PRIMERA PARTE: MARCO FORMATIVO	**10**
INTRODUCCIÓN	**10**
LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS RELACIONADOS EN PUERTO RICO	**13**
Libertad de expresión	13
Derecho a expresar opiniones sin ser molestado	16
Acceso a la información	17
LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET	**20**
Introducción a la Libertad de expresión en su relación a Internet	20
Marco jurídico específico del Derecho de acceso a Internet en relación a la Libertad de expresión	20
Su consideración como derecho humano	24
Contenido del derecho de acceso Internet	25
Acceso universal a la conexión a Internet	25
Derecho al contenido	29
Límites y restricciones	32
Restricciones inadmisibles	40
La protección de los whistleblowers	43
SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS	**45**
INTRODUCCIÓN	**45**
Breve mención a la relación medios de comunicación – políticas públicas	46
Análisis políticas públicas	47
ACTORES	47
RECURSOS	47
INSTITUCIONES	48
Modelos ideales: de la protección a la intervención	49
Libertad de expresión e Internet desde la perspectiva de las políticas públicas	49
LA IMPORTANCIA JURÍDICA DEL ACCESO A INTERNET	49
LA RESTRICCIÓN DEL ACCESO COMO UNA IMPOSIBILIDAD MATERIAL	50
LA PARTICULARIDAD DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES	51
Internet Rights and Principles Coalition	51
Association for Progressive Communications	52
African Declaration on Internet Rights and Freedoms	52
LA ACTIVIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS	**53**
EL FUTURO DE INTERNET EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS	**53**
RECOPILACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	**53**
Acciones destacadas desde las organizaciones internacionales	53
La Unión Europea: La Agenda Digital Europea	53
El Consejo de Europa: Recomendación CM/Rec(2015)6 sobre el flujo de información libre y transfronterizo en Internet	55
Comisión Interamericana de Telecomunicaciones	55

Página

Asia-Pacific Economic Cooperation. Grupo de trabajo de telecomunicaciones e información 56
Casos cooperación internacional 57
Estados más destacados 57
Argentina 59
Brasil 61
Colombia 61
Ecuador 62
Italia 64
Japón 65
Nueva Zelanda: Propuesta del Partido Verde sobre Internet 65
Otras políticas destacadas 65
África 65
América 66
Europa 70
TERCERA PARTE: BUENAS PRÁCTICAS Y APLICABILIDAD 72
INTRODUCCIÓN 72
CRITERIOS DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 73
INDICADORES 73
CUESTIÓN TRANSVERSAL: DIVERSIDAD CULTURAL Y BUENAS PRÁCTICAS 75
BUENAS PRÁCTICAS 75
Tratamiento jurídico del internauta: cartas de derechos 75
Aplicabilidad en Puerto Rico 76
Derecho al olvido 77
Aplicabilidad en Puerto Rico 77
Neutralidad en la Red 78
Aplicabilidad en Puerto Rico 78
Defensor del internauta 78
Aplicabilidad en Puerto Rico 79
Sede Única 79
Aplicabilidad en Puerto Rico 80
Plataforma de contrataciones del Estado 80
Aplicabilidad en Puerto Rico 80
Acciones de extensión del acceso 80
Aplicabilidad en Puerto Rico 81
Sistemas de protección de la privacidad en dispositivos móviles y aplicaciones 81
Aplicabilidad en Puerto Rico 82
Depósitos de uso responsable de la libertad de expresión en Internet 82
Aplicabilidad en Puerto Rico 83
CONCLUSIONES 84

PREFACIO

El presente estudio se enmarca en la colaboración establecida entre la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico (JRTPR) y la Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR) con la finalidad de analizar, reflexionar, y explorar espacios de oportunidad en relación a las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y la influencia e impacto de estas en los derechos ciudadanos.

La JRTPR es un organismo público cuya finalidad es el impulso del desarrollo de Puerto Rico y sus ciudadanos por medio de la promoción del acceso a los servicios de telecomunicaciones y televisión por cable a un costo razonable y eficiente.

Por su parte, FIBGAR es una organización sin ánimo de lucro dedicada a la promoción, sensibilización y defensa de los Derechos Humanos. En su actividad se ha establecido como una línea de trabajo prioritaria aquellos aspectos relacionados con los derechos de los ciudadanos en la era de Internet.

El objetivo de la colaboración entre ambas instituciones es ofrecer a un organismo público encargado de regular la compleja realidad de las telecomunicaciones, información desde una organización de la sociedad civil relacionada con los derechos de los ciudadanos en la era de Internet. De esta forma, el trabajo de la JRTPR recibirá por parte de FIBGAR un input por parte de una organización de la sociedad civil implicada en su ámbito de trabajo, para que informe su actividad pública.

En este sentido, el presente trabajo ***Libertad de Expresión y Acceso a la Información en la Era de las Telecomunicaciones e Internet: Nuevas Tecnologías, Nuevos Derechos, Nuevas Políticas*** tiene como finalidad ofrecer a la JRTPR un estudio multidisciplinar sobre la situación del Derecho a la Libertad de Expresión y el acceso a la información en la era de la revolución de las telecomunicaciones.

Para ello, el trabajo comienza con un **marco jurídico** en el que se detalla la actual regulación existente en relación al Derecho a la Libertad de Expresión y el acceso a la información, reconocidos como Derechos Humanos en diversos instrumentos internacionales de obligado cumplimiento, en el contexto puertorriqueño. En relación al marco jurídico se expone la falta de adecuación expresa de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información de los instrumentos internacionales a la concreta realidad que ha impuesto Internet. No obstante, se reflejan los avances que se están realizando en el ámbito internacional en ese sentido, concretamente a través de la figura del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión así como otras instituciones internacionales que han abordado la necesidad de actualizar el contenido de la libertad de expresión y el acceso a la información a la revolución de las telecomunicaciones que lidera Internet.

En un segundo punto el presente documento analiza diversas **políticas públicas** relacionadas con las telecomunicaciones en general -aunque con especial atención a Internet- que se han desarrollado en varios países. Se realiza un detallado *screening* de todas las políticas públicas innovadoras y novedosas que se están desarrollando para dar respuesta a los retos de las telecomunicaciones. En este sentido, se entenderán por políticas públicas cualquier novedad normativa, institucional o de mera medida de promoción de algún aspecto, por lo que a través de este amplio enfoque esperamos haber podido realizar una amplia y detallada sistematización de todas las innovaciones que se están realizando en diversas partes del mundo.

Posteriormente se determinan cuáles de esas políticas públicas se han constituido en **buenas prácticas** por resultar innovaciones que han tenido una favorable incidencia en el Derecho a la Libertad de Expresión y el acceso a la información de los ciudadanos a través de las nuevas tecnologías, principalmente de la novedosa herramienta de Internet.

Esperamos que estas buenas prácticas puedan trasladarse en realidades concretas, por lo que el documento recoge un estudio de **posibilidades de implementación** de esas buenas prácticas en el ámbito de las competencias de la JRTPR. Si bien algunas de esas innovaciones que se están imponiendo en otros países podrían encontrar en una disposición reglamentaria una fácil implementación, otras necesitarían de una reforma legislativa más profunda o unas disposiciones presupuestarias cualificadas, por lo que estarían fuera de las competencias o posibilidades de la JRTPR, siendo sólo posible su promoción propositiva.

Desde FIBGAR celebramos la disposición de la JRTPR por recoger aportaciones de la sociedad civil que permitan perfilar sus políticas públicas escuchando a todos los actores implicados. Esperando, además, que este documento pueda informar en alguna medida su actividad reguladora materializando alguna de las propuestas que aquí se recogen, siempre que lo estimen convenientes sus responsables.

INTRODUCCIÓN

El mundo ha experimentado dos procesos que lo han cambiado radicalmente en relación a la conexión de las personas que viven en el planeta, los conocidos como procesos de mundialización y globalización que a continuación se relatan[1].

En un primer momento se experimentó el proceso de **mundialización**, que comenzara en 1492 a través del descubrimiento paulatino de toda la tierra, culminando con una detallada cartografía de nuestro planeta a través del proceso de colonización que se desarrolló desde entonces hasta el siglo XX. La herramienta fundamental para el desarrollo de este largo proceso de mundialización que duró más de cuatro siglos fue la **Revolución Industrial** que se experimentó en el siglo XIX, con la aparición de máquinas de vapor que activaron los desplazamientos humanos, y tecnologías de la comunicación como el telégrafo o el teléfono que comunicaron a todos los individuos. Así, el dilatado proceso de mundialización consiguió el **control del espacio y el tiempo** del planeta, **conectando a los ciudadanos del mundo**.

Recientemente el mundo ha vivido el conocido como proceso de globalización desde la Caída del Muro de Berlín en 1989 y la generalización de la economía de mercado. A través de la **Revolución Tecnológica** que se ha vivido en los últimos años, con el desarrollo de herramientas de telecomunicaciones masivas, en tan sólo poco más de veinte años el mundo ha experimentado un proceso de cambio de la envergadura de la anterior mundialización, pero en un tiempo mucho más reducido. La aparición de estas nuevas tecnologías de las telecomunicaciones ha conseguido **superar el espacio y el tiempo** en nuestro planeta, **interconectando masivamente a todos los ciudadanos**.

Pero si hay una herramienta de las telecomunicaciones que haya tenido impacto en la revolución comunicacional que vivimos es indiscutiblemente Internet. A través de este instrumento se ha conseguido esa "aldea global" que algunos autores pronosticaban[2]. La ciudadanía se ha hecho una en el mundo, naciendo lo que algunos autores han dado en llamar el "ciudadano cosmopolita"[3]. La comunicación ha evolucionado en diferentes etapas de incrementación de las mismas hasta la llegada de Internet.

En un primer momento, durante la **Edad Antigua y la Edad Media**, la comunicación tenía una **estructura comunicacional de uno a uno**, con un **control centralizado** de la comunicación que realizaba el emisor sobre el receptor. Un ejemplo de ellos lo podemos ver en los juglares, que recorrían los poblados de aquella sociedad estamental transmitiendo la comunicación oficial del monarca, que controlaba la información que circulaba a través de aquel mecanismo netamente bilateral.

Posteriormente, durante la **Edad Moderna y la Edad Contemporánea** la comunicación se revolucionó con una nueva **estructura comunicacional de pocos a muchos**. La aparición de la prensa, la invención de la radio y el descubrimiento de la televisión, trajeron medios de comunicación de masas que cambiaron radicalmente la estructura de las comunicaciones humanas. Su característica se centraba en una **regulación legal** de los mismos con el establecimiento en marcos normativos en torno al ejercicio de la prensa y las comunicaciones así como los derechos y libertades de esta profesión.

---

[1] Estos procesos han sido determinados, y así se siguen en este documento, por el profesor Del Arenal. Para conocer más de estos procesos Vid. et al. DEL ARENAL MOYUA, Celestino: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4ª edición, Madrid: Tecnos, 2007.
[2] Marshall McLuhan se refiere ya a dicho concepto a mediados de la década de los 1960, pocos años antes del nacimiento de Internet. Aparece ya en su obra de 1962 *La Galaxia Gutemberg* (editado por Galaxia Gutemberg) y *Comprender los Medios de Comunicación* de 1964 (editado por Paidós Ibérica).
[3] Varios son los autores que trabajan la idea de ciudadano global o ciudadano mundial. Desde Pippa Norris, centrado en el ámbito de las nuevas tecnologías, hasta sociólogos como David Held o Ulrich Beck o filósofos como Martha Nussbaum.

En la **actualidad**, la aparición de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones, de entre las que destaca Internet, han cambiado todo nuestro esquema comunicacional, creando una **estructura comunicacional de muchos a muchos**. Sin embargo, la característica actual es la **falta de una regulación efectiva**, ya que encontramos un alto grado de incertidumbre en torno a los límites y posibilidades de esta nueva herramienta, sin una efectiva gobernanza internacional al respecto, y asistiendo a la disparidad de medidas aplicadas por los diferentes Estados, anclados en un principio de territorialidad que no es aplicable a Internet.

Evolución de la Comunicación		
Edad Media	**Edad Moderna e inicio de la Contemporánea**	**Actualidad**
Estructura comunicacional uno a uno	**Estructura comunicacional pocos a muchos**	**Estructura comunicacional muchos a muchosControl centralizado**
Control centralizado	**Regulación legal**	**Falta de regulación de regulación efectiva. Inexistencia de gobernanza global.**

Internet y las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones no sólo han afectado a nuestros esquemas comunicacionales. Han tenido un impacto en nuestras estructuras jurídicas. Principalmente en los derechos de los ciudadanos. En concreto, estas nuevas herramientas de la comunicación lideradas por Internet han afectado radicalmente al Derecho a la Libertad de Expresión y al derecho al acceso a la información.

En lo referente al **Derecho a la Libertad de Expresión** se produce una afectación por estar vinculado con la dinámica activa de la comunicación, aquella que se relaciona con el emisor y generador de contenidos. Por su parte, el **derecho de acceso a la información** es afectado por su relación con la dinámica pasiva de la comunicación, la que está relacionada con el receptor y consumidor de contenidos. Por lo tanto, el impacto en dos derechos de la dimensión de la libertad de expresión y el acceso a la información es enorme, ya que son elementos principales de la comunicación entre las personas.

Sin embargo, aunque es evidente que Internet y las nuevas tecnologías han tenido un impacto radical en la comunicación, y por ende en estos dos derechos, no podemos obviar que de igual manera su impacto es prácticamente universal, afectando al resto de derechos. Un ejemplo de ello es incuestionablemente lo relacionado al derecho a la intimidad, cuya tutela se ha convertido en un reto en la actualidad. Y otros derechos como el derecho a la reunión, que tiene un alto contenido telemático actualmente; o el derecho a la educación, que encuentra en las nuevas tecnologías un medio de transmisión de conocimiento inmejorable para la efectiva materialización del derecho.

Sin embargo, la regulación jurídica de estos derechos en gran medida no está adecuada a la nueva realidad que nos rodea. Como veremos en adelante, el marco jurídico internacional regulador de los Derechos Humanos no recoge en los principales instrumentos imperativos contenido específico de esos derechos en relación a las nuevas tecnologías. Instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, si bien recogen estos derechos, y en concreto el Derecho a la Libertad de Expresión y el acceso a la información, no contemplan la realidad de la actual revolución de las telecomunicaciones. Precisamente, como veremos en adelante, desde diversas instancias internacionales se ha comenzado a trabajar en este sentido, naciendo un *soft law* cuya finalidad es orientar la acción de los Estados en este sentido, para adopten medidas que puedan afrontar los nuevos retos que se plantean.

En este sentido, algunos Estados han comenzado a disponer políticas públicas que aborden la situación de la libertad de expresión y el acceso a la información en la era digital, adoptando medidas innovadoras que, en los casos en que se han demostrado exitosa para la tutela y promoción de estos derechos en relación a estas nuevas herramientas comunicativas, podrían ser replicadas por otros Estados con una implementación acorde a su realidad.

De esta forma, en lo sucesivo se desarrollará esta lógica expositiva, en la que se abordará primeramente el marco jurídico, analizando las políticas públicas existentes, para terminar determinando algunas buenas prácticas existentes con sus posibilidades de implementación para la realidad normativa, competencial e institucional puertorriqueña.

PRIMERA PARTE: MARCO NORMATIVO

INTRODUCCIÓN

En palabras del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, las libertades de opinión y de expresión "son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad[4] y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones"[5]. Les da por tanto un valor y categoría transcendental y se presenta como la base para poder desarrollar otros derechos civiles y políticos, especialmente en el contexto de una sociedad democrática.

Se trata pues de un pilar fundamental de los Derechos Humanos sobre el que se ha desarrollado una extensa biblioteca de doctrina y jurisprudencia. Su definición se ha ido perfilando en textos normativos de carácter internacional, tanto en el ámbito universal como el regional, así como conceptos de tipo operativo por parte de académicos y publicistas de reconocido prestigio.

Así, en esta primera parte del documento se analiza el marco jurídico en el cual se desarrolla el resto del texto, necesidad contextualizadora ineludible para la comprensión de las secciones siguientes. Con el objeto de ser lo más sintético posible sin abandonar ninguno de los objetivos del presente estudio, se tratarán los siguientes puntos:

- Marco normativo puertorriqueño en relación a la libertad de expresión y otras libertades y derechos conexos.
- Tratamiento jurídico actual internacional de Internet.

En la sección anexos se puede encontrar un recorrido más exhaustivo de la libertad de expresión y derechos conexos en el marco internacional y regional. Sin embargo, a efectos de introducir esta primera parte, veremos aquí someramente una serie de conceptos previos de los detallados en el anexo correspondiente.

La libertad de expresión no es únicamente un concepto jurídico, sino que es también el entorno en el que manifiestan otros derechos y en el que se desarrolla Internet como ecosistema que presenta particularidades que dan lugar al tratamiento adaptado diferenciado de la libertad de expresión.

Alcance del Derecho a la Libertad de Expresión en el Mundo

	contenido	**carácter del derecho**		**limitaciones relativas**	**limitaciones absolutas**
Derecho a	compartir opiniones sin ser molestado	activo	***Salvo que atente contra***	derecho o reputación de otros	apología guerra
	acceder a la información e ideas	pasivo		seguridad nacional	apología al odio nacional, religioso, racial
	difundir ideas y libertad de prensa	activo		orden público	
				salud pública	
				moral pública	

[4] Véanse las comunicaciones Nº 1173/2003, *Benhadj c. Argelia*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2007, y Nº 628/1995, *Park c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 5 de julio de 1996.
[5] Observación general Nº 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, 12 de septiembre de 2011, párr. 2.

De este modo, hemos de distinguir en este contexto la libertad de opinión, así como el cercano derecho a la información. Esta distinción justifica que las limitaciones aplicables a las tres figuras sean distintas.

Es también importante separar los derechos a una actividad mental y los conexos derechos a expresar el fruto de dicha actividad. De esta manera, si bien en la práctica la frontera entre ambos es porosa, sustantivamente deben tratarse específicamente la libertad de opinión y el derecho a expresar opiniones sin ser molestado. Este último presentaría como límites la apología del odio racial o del terrorismo.

Este marco de creación de una idea y expresión de la misma viene completado por el acceso al contenido de la idea, es decir, el derecho de acceso a la información. A pesar de su vinculación ineludible a las dos figuras antedichas, el derecho de acceso a la información presenta también una característica particular: es una precondición de la democracia. Es decir, siendo lo definitorio de este sistema la decisión de sus ciudadanos de sus propios procesos de gobierno, la decisión desinformada no puede ser convalidada como tal. Este acceso a la información se rige por los siguientes principios:

- **Transparencia máxima:** la legislación sobre la libertad de información debe guiarse por el principio de la transparencia máxima.
- **Obligación de publicar:** las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave.
- **Promoción del gobierno abierto:** las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental.
- **Limitación a las excepciones:** las excepciones deben definirse clara y exigentemente, y con sujeción a pruebas estrictas de “daños” e “interés público”.
- **Procesos para facilitar el acceso:** deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo.
- **Costos:** no se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos.
- **Reuniones abiertas:** las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público.
- **La transparencia tiene precedencia:** las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse.
- **Protección para denunciantes:** los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (*whistleblowers*) deben recibir protección

El derecho al acceso a la información cierra la tríada que se construye jurídicamente alrededor de las ideas e informaciones: acceso, creación, expresión. Es esta tríada la que reconoce el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Artículo 19 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Todo individuo tiene derecho a la Libertad de Opinión y Expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Cuando estos conceptos se manifiestan en medios organizados de comunicación, debemos introducir el concepto de libertad de prensa. Se incluyen en la misma el derecho a fundar, gestionar y lucrarse de medios de comunicación; el derecho a la información como parte de la actividad empresarial; el derecho de crítica; el derecho de rectificación o réplica; así como los derechos específicos de los periodistas.

Este contexto someramente dibujado, se encuentra positivizado en diversos instrumentos internacionales con distinta nivel de obligatoriedad y relación con el ordenamiento jurídico estadounidense:

Tratados internacionales que contienen la libertad de expresión y su estatus en los Estados Unidos de América			
Tratado	**Valor jurídico**	**Firma**	**Ratificación**
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declarativo	Aprobada el 10 de diciembre de 1948	No precisa
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Vinculante	5 octubre de 1977	8 de junio de 1992
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Vinculante	28 septiembre de 1966	21 de octubre de 1994
Convención sobre los Derechos del Niño	Vinculante	16 febrero 1995	
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Vinculante	17 julio 1980	
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Vinculante	30 julio 2009	
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Declarativa	Aprobada el 30 de abril de 1948	No precisa
Convención Americana de Derechos Humanos	Vinculante	6 de enero de 1977	

Sin embargo, y como veremos, los instrumentos internacionales vinculantes y las normativas nacionales están aún en las primeras fases de adaptación al nuevo contexto y los nuevos retos que vienen significando la evolución tecnológica de las telecomunicaciones y, en último término, de Internet. Dicho proceso se ha ido manifestando en la adopción en instancias internacionales de instrumentos de *soft law* que son utilizados en ocasiones como canon interpretativo de las convenciones obligatorias. Del mismo modo, progresivamente se han venido adaptando los marcos nacionales a dicha nueva realidad, destacando los casos de las cartas de derechos de los internautas. Este hecho obliga a dedicar la última parte del marco jurídico que representa esta parte al tratamiento de Internet desde el Derecho.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHOS RELACIONADOS EN PUERTO RICO

Libertad de expresión

Por virtud de su relación política entre Estados Unidos y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la protección de los derechos Constitucionales en estos países se rige tanto por la Constitución de Puerto Rico como por la Constitución de los Estados Unidos.

Concretamente, la Constitución de Estados Unidos en su Primera Enmienda dispone:

«El Congreso no hará ley alguna […] que coarte la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios».

De otro lado, el Derecho a la Libertad de Expresión se recoge en varias disposiciones de la Constitución de Puerto Rico. Así, el Artículo II, sección 1, establece que: *"No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de […] ideas políticas o religiosas"* y el Artículo II, sección 4, dispone:

«No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al Gobierno la reparación de agravios».

En igual sentido, la sección 6 del mismo artículo añade:

«[l]as personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares».

En el contexto puertorriqueño, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, ha expresado que «[e]ntre las libertades individuales, la libertad de expresión es probablemente la más esencial, una vez garantizado el derecho a la vida y a la libertad física»[6].

En la medida en que la Constitución de los Estados Unidos se ubica en superior jerarquía ante la de Puerto Rico, la coexistencia de estas disposiciones significa que la Primera Enmienda impone parámetros obligatorios para Puerto Rico. Como consecuencia, la protección de la Constitución de Puerto Rico no puede garantizar menos derechos de libertad de expresión que los dispuestos por la Constitución federal, aunque sí puede conceder más derechos a los provistos por la federal. De este modo, la primera impone un mínimo de protección, pero no un máximo[7]. Por esta razón, es crucial enfocar la atención en el régimen constitucional federal para, puntualmente en otras secciones de este Informe, identificar aquellas instancias en que el derecho constitucional puertorriqueño provea mayores garantías.

[6] Asoc. de Maestros v. Srio. de Educación, 156 D.P.R. 754, 767 (2002)
[7] José Julián Álvarez González, *La Protección de los Derechos Humanos en Puerto Rico*, 57 Rev. Jur. U.P.R. 133 (1988).

El contenido del Derecho a la Libertad de Expresión bajo la Primera Enmienda ostenta rasgos que, en algunos aspectos críticos, le distingue del acercamiento en instrumentos internacionales. En términos generales, la Primera Enmienda exhibe las siguientes características:

1. Amplia extensión en su contenido
2. Mandato fundamental de neutralidad estatal
3. Permisibilidad de reglamentación incidental de la expresión
4. Protección a personas jurídicas
5. Reconoce ciertas categorías de expresión excepcionalmente reguladas
6. Elabora ciertos criterios de adjudicación constitucional
7. No reconoce validez a restricciones de la apología del odio nacional o racial

Amplia extensión en su contenido

Primero, el concepto de "expresión" abarca ampliamente todo tipo de contenido, sea de índole político, artístico, abstracto o musical. Inclusive, para que las protecciones de la Primera Enmienda entren en vigor, no es necesario que a se articule un mensaje claro y particularizado (véase , Hurley v. Irish-American Gay, Lesbian & Bisexual Group of Boston, 515 U.S. 557 (1995), *«a narrow, succinctly articulable message is not a condition of constitutional protectio»*). Ello incluye expresión que resulte altamente ofensiva (Cohen v Caliornia, 403 US 15, 25 (1971)). El derecho cobija, no solo el derecho de expresarse, sino el derecho a no expresarse (West Virginia v. Barnette, 319 US 624 (1943)) así como el derecho a expresarse anónimamente (McIntyre v. Ohio Elections Comm'n, 514 U.S. 334, 341-42 (1995)), y más ampliamente el derecho de asociarse con otras personas (Board of Directors of Rotary International v. Rotary Club of Duarte, 481 U.S. 537, 545 (1987)).

Mandato fundamental de neutralidad estatal

Segundo, la Primera Enmienda presenta un fuerte compromiso con la *neutralidad del Estado* ante el contenido de la expresión. Ello implica escepticismo judicial hacia la intervención estatal con el discurso público, de manera que resulte inapropiado que el Estado intente regular la expresión por razón del punto de vista o el contenido de la misma. Véase, Legal Services Corp. v. Velazquez, 531 U.S. 533 (2001); Ward v. Rock Against Racism, 491 U.S. 781 (1989).

Lo anterior tiene como corolario que, además, se mira con sospecha la intervención estatal aun cuando no esté predicada en la supresión o censura de la expresión, por lo cual también son inapropiadas aquellas restricciones por razón de contenido diseñadas para mejorar la posibilidad de expresión de una persona o grupo de personas. Véase, RAV v. City of Saint Paul, 505 US 377 (1992); Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241 (1974).

Asimismo, este principio de neutralidad significa que, en el contexto del derecho constitucional estadounidense, el Estado no tiene una obligación afirmativa constitucional de proveer condiciones materiales para la expresión. Claramente, ello no excluye que el gobierno invierta voluntariamente recursos en proveer dichas condiciones (como lo hace con la educación pública primaria y universitaria, contribuciones a las artes, entre otras cosas), ni tampoco quiere decir que los funcionarios públicos no tengan una obligación moral en esa dirección. Pero, como cuestión constitucional, el mandato de neutralidad anclado en una concepción liberal del Gobierno, presenta un rol limitado del Estado en el contexto expresivo.

Permisibilidad de reglamentación incidental de la expresión

Tercero, como consecuencia de lo anterior, el Estado pueda regular *neutralmente* la conducta humana aun cuando tenga un efecto incidental sobre la expresión. Por eso, el Estado puede reglamentar el *tiempo lugar y manera* de la expresión, siempre que su actuación no vaya dirigida hacia su contenido. Por tal razón, por ejemplo, si bien un grupo de personas puede manifestarse y protestar sobre un asunto público, se puede regular las condiciones mediante las cuales se realiza la manifestación para adelantar intereses estatales distintos a la supresión de la expresión misma (como, por ejemplo, la seguridad en las vías de tránsito).

Protección a personas jurídicas y naturales

Cuarto, la Primera Enmienda extiende su protección a personas jurídicas con igual fuerza que a personas naturales (Citizens United v. Fed. Election Comm'n, 558 U.S. 310 (2010)). Por ello, resulta constitucionalmente inapropiado en este sistema que el Estado limite los derechos de expresión de entidades corporativas, aun cuando ostenten todo el poder de influenciar y determinar los términos del discurso público. Véase Owen M.

Fiss, *Free Speech and Social Structure*, 71 Iowa L. Rev. 1405 (1986). A esta protección de personas jurídicas se le une un parámetro esencial del derecho constitucional estadounidense, a saber, la separación liberal entre lo público y privado. Ello implica que las limitaciones constitucionales que son aplicables al Estado, son totalmente inaplicables a entidades privadas, por lo que su influencia en el entorno discursivo público está generalmente libre de restricción constitucional y estatutaria, aunque hay cierto margen para regular la expresión comercial (Central Hudson Gas & Electric Corp. v. Public Service Commission of New York, 447 U.S. 557 (1980)).

Reconoce ciertas categorías de expresión excepcionalmente reguladas

Quinto, no obstante su extensión, la jurisprudencia reconoce varias categorías de expresión que pueden ser prohibidas en determinadas circunstancias. Ello incluye:

(a) la expresión con altas probabilidades de incitar a la violencia (Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969))
(b) palabras de riña (Chaplinsky v. New Hampshire, 315 US 568 (1942))
(c) amenazas reales (Virginia v. Black, 538 U.S. 343 (2003))
(d) la expresión sexualmente explícita que pueda catalogarse como obscena (Miller v. California, 413 U.S. 15 (1973))
(e) la pornografía infantil (New York v. Ferber, 458 U.S. 747 (1982))

Elabora ciertos criterios de adjudicación constitucional conforme a los anteriores principios

Sexto, conforme a todo lo anterior, los tribunales han diseñado criterios de revisión judicial para diferentes tipos de reglamentación estatal con impacto sobre la libertad de expresión.

Por un lado, cuando una ley o reglamento establece distinciones sobre la base del contenido de la expresión, los tribunales evaluarán esa ley o reglamento mediante el llamado *escrutinio estricto* (RAV v City of Saint Paul, 505 US 377 (1992)). Cuando se aplica este escrutinio, el Estado es el que tiene el peso de la prueba de demostrar que la medida es constitucional. Para lograr esto, el Estado debe demostrar que con la ley o medida se persigue un *interés público apremiante y que no existen medios menos onerosos para alcanzar ese fin*. Ello implica que pueden sostenerse restricciones a la libertad de expresión por contenido, sólo ante los intereses constitucionales más apremiantes y urgentes y únicamente cuando los mecanismos de estas restricciones estén íntima y directamente relacionados con esos objetivos apremiantes. Reflejando, así, los límites reales que tiene el Estado para intervenir con la expresión.

De otro lado, cuando una medida que no se dirige al contenido de la expresión, pero perjudica de manera incidental este derecho fundamental —como lo sería una reglamentación del tiempo, lugar y manera de la expresión), es aplicable el escrutinio conocido como *intermedio*. Bajo este escrutinio, el Estado debe promover un interés *importante o sustancial* (no apremiante) con la medida que se cuestiona; el interés no puede estar relacionado con la supresión de la expresión y la restricción incidental a la expresión no puede ser mayor a la esencial para adelantar ese interés (United States v. O'Brien, 391 US 367 (1968)-[8].

No reconoce validez a restricciones de la apología del odio nacional o racial

Séptimo, y consistente con lo anterior, aunque reconoce un espacio para la protección de la reputación y otros derechos de personalidad (como es el caso de la difamación, en algunas circunstancias, New York Times v. Sullivan, 376 US 254 (1964)), las excepciones a la protección constitucional son muy limitadas. Por esta razón, y en atención al principio de neutralidad y la prohibición a la reglamentación de contenido expresivo, la Primera Enmienda invalida prohibiciones a la expresión de odio o racial (RAV v. City of Saint Paul, 505 US 377 (1992); Virginia v. Black, 538 US 343 (2003)). Por esto, son similarmente inapropiadas leyes que prohíban la expresión violenta, que representen maltrato de animales o que resulten altamente ofensivas (United States v. Stevens, 559 U.S., 130 S.Ct. 1577 (2010); Brown v. Entertainment Merchants Association, 131 S.Ct. 2729 (2011)).

[8] Para la reglamentación de tiempo, lugar y manera de la expresión, los tribunales elaboran un criterio sustancialmente similar: (1) que la reglamentación sea neutral en cuanto al contenido de la expresión; (2) que haya sido diseñada estrechamente para alcanzar un interés gubernamental importante o significativo que no esté relacionado con la supresión del contenido de la expresión; y (3) que no impida medios alternativos de comunicación.
Ward v. Rock Against Racism, 491 U.S. 781, 791 (1989).

Derecho a expresar opiniones sin ser molestado

Como se ha dicho, la Constitución de Estados Unidos permite limitaciones en ciertas categorías de expresión (incluyendo la incitación a la violencia, las palabras de riña, las amenazas reales, obscenidad y la pornografía infantil). Fuera de ellas, las restricciones a la expresión se ven sometidas a un análisis constitucional (sea escrutinio estricto o intermedio, según descrito anteriormente). Estos escrutinios calibran la protección a la libertad de expresión, a la luz de intereses estatales importantes o apremiantes, dando cabida –caso a caso- a justificaciones de salud pública, seguridad nacional y orden público.

Los derechos de personalidad, sin embargo, presentan una situación especial por el alto sitial que se le ha dado al derecho a la intimidad y a la dignidad humana en el derecho puertorriqueño (a diferencia del derecho estadounidense). Para un análisis de estos derechos y su interacción con la Constitución de Estados Unidos, véase, Hiram Meléndez Juarbe, *La Constitución en Ceros y Unos: Un Acercamiento Digital al Derecho a la Intimidad y la Seguridad Pública, 77 Rev. Jur. UPR 45 (2008); Privacy in Puerto Rico and The Madman's Plight: Decisions*, 9 Georgetown J. Gen. & L. 1 (2008).

La Constitución de Puerto Rico protege el derecho a la intimidad principalmente a través de dos disposiciones: la Sección 8 de la Carta de Derechos protege a todas las personas contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a *su vida privada o familiar*[9], mientras que la primera sección reconoce la inviolabilidad de la *dignidad humana*[10].

Pero la protección constitucional a la intimidad es un híbrido entre la tradición europea y su preocupación por la dignidad humana y el *privacy tort* del *common law* estadounidense. La Constitución de Puerto Rico se beneficia de la tradición continental que inspiró las nociones de intimidad y dignidad humana de los instrumentos internacionales y constitucionales de la posguerra, y que actualmente guía el enfoque europeo al derecho a la intimidad, así como del entendimiento americano de *privacy*[11].

Por un lado, en cuanto a la influencia continental, debe notarse que la frase, *«[t]oda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar» es una incorporación directa del artículo 5 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y es similar al artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*.[12] Asimismo, la inviolabilidad de la dignidad humana se incorporó como primer apartado en la Carta de Derechos.

Por otro lado, los debates constitucionales de la Asamblea Constituyente puertorriqueña muestran interés en la protección norteamericana de *privacy* según había sido desarrollada en el derecho común[13]. Con relación al *privacy tort* americano, al forjarse la Constitución de Puerto Rico, la noción prevaleciente en el derecho americano era la que Samuel Warren y Louis Brandeis elaboraron al final del siglo XIX en su famoso artículo *The Right to Privacy*[14]. En Puerto Rico, la causa de acción privada por violación al derecho a la intimidad tiene su fuente en el Código Civil[15] así como en la Constitución[16]. Como es característico de la realidad política de Puerto Rico, ello refleja el carácter híbrido de una jurisdicción mixta influenciada tanto por la tradición americana como por la continental.

---

[9] "Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar". CONST. ELA art. II, § 8.
[10] "La dignidad del ser humano es inviolable". CONST. ELA art. II, § 1.
[11] Véase James Q. Whitman, *The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty*, 113 YALE L. J. 1151 (2004).
[12] El artículo 5 de la Declaración Americana establece que "toda persona tiene derecho a la protección de ley contra ataques abusivos a su honra, su reputación y su vida privada o familiar". American Declaration of the Rights and Duties of Man (aprobada por el noveno Consejo Internacional de Estados Americanos en la Conferencia de Bogotá, 2 de mayo de 1948) en, CENTER FOR THE STUDY OF HUMAN RIGHTS, TWENTY-FIVE HUMAN RIGHTS DOCUMENTS 194 (1994) (Traducción suplida). *Véase también*, 3 TRÍAS MONGE, HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 89 (1982); *Cortés Portalatín v. Hau Colón*, 104 DPR 734, 738 (1975). También es similar al artículo 12 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que dice "Nadie deberá ser sujeto a interferencias arbitrarias con su privacidad, familia, hogar o correspondencia, ni a ataques a su honor y reputación. Todos tienen el derecho a la protección de la ley contra esas interferencias o ataques". Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948) en CENTER FOR THE STUDY OF HUMAN RIGHTS, TWENTY-FIVE HUMAN RIGHTS DOCUMENTS 6, 7 (1994) (Traducción suplida). *Véase en general*, HENRY STEINER & PHILIP ALSTON, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS IN CONTEXT: LAW, POLITICS, MORALS 868 (2000).
[13] El Informe de la Comisión de la Carta de Derechos de la Asamblea Constituyente expresó:
La protección contra ataques a la honra, reputación y vida privada constituye también un principio que complementa el concepto de la dignidad humana mantenido en esta constitución. Se trata de la inviolabilidad personal en su forma más completa y amplia. El honor y la intimidad son valores del individuo que merecen protección cabal, no sólo frente a atentados provenientes de otros particulares, sino también contra ingerencias abusivas de las autoridades. La fórmula propuesta en la sección 8 cubre ambos aspectos. Complementa constitucionalmente lo dispuesto en la sección 10 y cubre el campo conocido en el derecho americano como el *right of privacy* particularmente importante en el mundo moderno.
4 DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUYENTE DE PUERTO RICO 2566 (1961).
[14] Samuel Warren & Louis Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 HARV. L. REV. 193 (1890).
[15] Art. 1802 CÓD. CIV. PR, 31 L.P.R.A. § 5141.
[16] Colón v. Romero Barceló, 112 DPR 573 (1982); Arroyo v. Rattan Specialties, 117 DPR 35 (1986).

A la luz de este trasfondo, el Tribunal Supremo ha enfatizado tres principios fundamentales: (1) que la protección al derecho a la intimidad opera *ex propio vigore* (es decir, que no depende de una ley para viabilizar una causa de acción en los tribunales);[17] (2) que, contrario a disposiciones constitucionales que normalmente limitan la actividad del gobierno, el derecho constitucional a la intimidad en Puerto Rico se puede vindicar frente a personas privadas;[18] y (3) que el derecho a la intimidad en nuestra Constitución, en términos generales, es más amplio que su contraparte en la Constitución de los Estados Unidos (lo que el Tribunal ha llamado una *factura más ancha*).[19]

La protección de este derecho ha llevado al Tribunal a proteger reclamos de individuos cuando **otros individuos o el gobierno interfieren con el flujo de información personal deseado por una persona**. A modo de ejemplo, se reconocen protecciones contra (a) el uso de polígrafo en el empleo[20]; (b) la apropiación de la imagen de una persona sin permiso[21]; (c) la recopilación, divulgación y acceso a información personal[22]; y (d) la grabación con cámaras de vigilancia en el lugar del empleo[23], entre otras[24]. Más recientemente, en Weber v ELA, 2014 TSPR 46, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció una expectativa de intimidad sobre la información acerca de llamadas telefónicas—la *metadata* almacenada por compañías de telecomunicaciones— aun cuando dicha información no refleje el contenido de la comunicación. Véase en general, Hiram Meléndez Juarbe, *El Derecho a la Intimidad, nuevas tecnologías y la jurisprudencia de Hernández Denton*, 83 Rev. Jur. UPR 1067 (2014).

No obstante lo anterior, la protección a los intereses de la personalidad en Puerto Rico (vinculados al derecho a la intimidad y a la dignidad humana), aun con aspiraciones de mayor alcance, puede verse truncada ante el alcance del Derecho a la Libertad de Expresión. Como se ha dicho, los derechos constitucionales bajo la Constitución de Puerto Rico no pueden entrar en conflicto con el *mínimo* de derechos de libertad de expresión en la Primera Enmienda. Así pues, por ejemplo, una protección local contra la difamación o contra afrentas a la honra y reputación de alguien, no puede rebasar las limitaciones en la constitución federal definidas por la Primera Enmienda.

Asimismo, la protección a la imagen propia, aunque anclada en Puerto Rico en la protección a los derechos de personalidad (Colón v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 573 (1982); Bonilla Medina v. Partido Nuevo Progresista, 140 D.P.R. 294 (1996)), también está sujeta a un análisis que reconozca intereses expresivos según la Primera Enmienda. Zacchini v. Scripps-Howard Broadcasting Co., 433 U.S. 562 (1977). Véase Hiram Meléndez Juarbe, *Propia Imagen y Campañas Políticas*[25].

Acceso a la información

El Derecho a Acceso a la Información refleja una de las áreas en que la Constitución de Puerto Rico provee una protección mayor al mínimo federal.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido un derecho individual a obtener acceso a información en manos del gobierno[26]. Este derecho (que puede ejercerse por toda persona sin necesidad de justificación especial) está atado a la libertad de expresión pues, estima el Tribunal, es necesario que la ciudadanía esté adecuadamente enterada sobre la gestión pública para participar efectivamente del proceso democrático.

---

[17] E.L.A. v. Hermandad de Empleados, 104 D.P.R. 436, 440 (1975); Arroyo v. Rattan Specialties Inc., 117 D.P.R. 35, 64 (1986).
[18] E.L.A. v. Hermandad de Empleados, 104 D.P.R. 436, 440 (1975); *Rattan*, 117 D.P.R. 35, 64; Colón v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 573, 576 (1982) (monetary damages); Sucn. De Victoria v. Iglesia Pentecostal, 102 D.P.R. 20, 30 (1974).
[19] E.L.A. v. Hermandad de Empleados, 104 D.P.R. 436, 440 (1975); Figueroa Ferrer v. E.L.A., 107 D.P.R. 250, 258-59 (1978); Arroyo v. Rattan Specialties Inc., 117 D.P.R. 35, 60 (1986).
[20] Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., 117 D.P.R. 35 (1986).
[21] Vigoreaux Lorenzana v. Quizno's Sub, Inc., 2008 TSPR 38, 2008 WL 668228 (P.R.); López Tristani v. Maldonado Carrero, 2006 TSPR 143, 2006 WL 2635837 (P.R.); Colón v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 573, 576 (1982).
[22] Sobre recopilación, véase, Noriega v. Hernández Colón, 122 D.P.R. 650 (1988); Noriega v. Hernández Colón, 130 D.P.R. 919 (1992). Sobre divulgación de información véase Rodríguez v. Scotia Bank, 113 D.P.R. 210 (1982); General Electric v. Concessionaries, Inc., 118 D.P.R. 32 (1986); Chévere v. Levis, 150 D.P.R. 525 (2000); Ramos Vélez v. Int'l Reporting Servs., 1994 P.R. Sup. LEXIS 5, págs. *9-10 (1994); Rullán v. Fas Alzamora, 2006 TSPR 5, 2006 WL 146231 (P.R.). Con relación al acceso de información personal en manos del gobierno, véase, Pueblo v. Torres Albertorio, 115 DPR 128, 134-35 (1984) (acceso a record criminal tras absolución); *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 D.P.R. 219 (1987).
[23] Vega Rodríguez v. Telefónica de Puerto Rico, 156 D.P.R. 584, 609-10 (2002).
[24] Vocero v. E.L.A., 131 D.P.R. 356 (1992) revocado por, El Vocero v. Puerto Rico, 113 S.Ct. 2004 (1993); Fulana de Tal y Sutana de Cual v. Demandado A, 138 D.P.R. 610 (1995).
[25] Disponible en web: http://derechoalderecho.org/2012/08/14/propia-imagen-y-campanas-politicas/
[26] La jurisprudencia principal es: Soto v. Secretario de Justicia, 112 D.P.R. 477 (1982); López Vives v. Policía, 118 D.P.R. 219 (1987); Hiram Guadalupe v. Saldaña, 133 D.P.R. 42 (1993); Torres v. Policía, 143 D.P.R. 783 (1997); Ortiz v Bauermeister, 2000 T.S.P.R. 145; Angueira v. Junta de Libertad Bajo Palabra, 2000 T.S.P.R. 2 y 2000 T.S.P.R. 103; Nieves Falcón v. Junta de Libertad Bajo Palabra, 2003 T.S.P.R. 129; Colon Cabrera v. Caribbean Petroleum, 2007 TSPR 48.

Según resumidos por Roig Colón[27] los parámetros esenciales del derecho a acceso a información en Puerto Rico son los siguientes:

> **Primero**, la información en manos del estado es pública y, como regla general, debe estar disponible para la ciudadanía en general. Como ha dicho el Tribunal, *«[h]oy día la secretividad en los asuntos públicos es excepción y no norma»*.[28]
>
> **Segundo**, el Estado sólo puede reclamar la confidencialidad sobre documentos públicos cuando:
>
> • una ley o un reglamento específicamente lo disponga;
> • se trate de una comunicación protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos;
> • revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros;
> • se trate de la identidad de un confidente conforme a la Regla 32 de Evidencia
> • se trate de información oficial, conforme a la Regla 31 de Evidencia.[29]
>
> **Tercero**, en el caso en que el gobierno reclame la confidencialidad de información pública sobre la base de una ley, esa ley estará sujeta a un escrutinio judicial estricto. De esta manera, la prohibición legal al acceso sólo será constitucional si:
>
> • la ley se encuentra dentro del poder constitucional del Gobierno;
> • la misma promueve un interés apremiante del estado;
> • ese interés no está relacionado con la supresión de la libertad de expresión;
> • la restricción a la libertad de expresión no es mayor de lo necesario para propulsar dicho interés.[30]
>
> **Cuarto**, toda restricción al acceso a información pública debe interpretarse «restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado».[31]

Debe recalcarse que una de las consideraciones más importantes en la jurisprudencia pertinente y que, a su vez, matiza las anteriores normas de acceso, tiene que ver con el interés constitucional en evitar **la arbitrariedad en el secretismo gubernamental**. Toda agencia administrativa está impedida de actuar arbitrariamente; razón por la que el derecho administrativo impone obligaciones para que la agencia justifique razonadamente su actividad y delimite los parámetros de su conducta de manera que se pueda detectar comportamiento caprichoso.[32]

Esta preocupación es particularmente importante cuando la potencial arbitrariedad versa sobre los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por esta razón, el Tribunal Supremo reitera que cualquier ley o reglamento que «pretenda ocultar información a un ciudadano» tiene que **«contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse la norma de accesibilidad»**.[33] Así, por ejemplo, en Soto v. Srio., 112 D.P.R. 477 (1982), ante una norma de confidencialidad absoluta el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que:

> [c]uando […] no hay estándares en la ley que gobiernen el ejercicio de la discreción que la ley reconoce, el esquema permite y promueve una aplicación arbitraria y discriminatoria de la ley. Los funcionarios concernidos ni siquiera han promulgado normas de ninguna naturaleza que regulen el ejercicio de tal discreción de modo que pudieran sostener que la ausencia de parámetros apropiados ha sido subsanada por una reglamentación adecuada. Como se sabe, el ejercicio de poderes administrativos a base de consideraciones caso por caso, no a base de una ley o de un reglamento, adolece del defecto constitucional de ambigüedad (*vagueness*).[34]

---

[27] JORGE ROIG COLÓN, ACCESO, DIVULGACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL GOBIERNO: INFORME DE INVESTIGACIÓN EXTERNA PARA EL DIRECTOR EJECUTIVO (INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO, 30 de junio de 2009).
[28] Santiago v. Bobb, 117 D.P.R. 153, 159 (1986)
[29] Santiago v. Bobb, 117 D.P.R. 153 (1986)
[30] Soto v. Secretario de Justicia, 112 D.P.R. 477 (1982); Ortiz v Bauermeister, 2000 T.S.P.R. 145
[31] ELA v Casta Developers, 2004 TSPR 81, 25 de mayo de 2004
[32] *Véase* Hiram A. Meléndez Juarbe, Derecho Administrativo, 74 REV. JUR. UPR 531, 545-546 (2005) ("ninguna actividad discrecional de la agencia administrativa puede ser arbitraria o caprichosa. Este criterio es aplicable a toda actuación administrativa, sea de reglamentación o de adjudicación…. El requisito de explicación es… para identificar actuaciones arbitrarias…. Por eso, tanto en la formulación de política pública mediante reglamentación o adjudicación, o en cualquier otra decisión discrecional, las agencias podrán ser escrutadas para ver si sus decisiones responden a criterios razonables (aunque sustantivamente pueden ser contrarios a la opinión de los jueces que revisan) y no a, por ejemplo, razones discriminatorias, azarosas, favores políticos, o el mero capricho de un burócrata"). Asociación de Farmacias v. Departamento de Salud, 2002 TSPR 13, res. el 5 de febrero de 2002.
[33] Angueira v. J. L. B. P., 150 DPR 10 (2000).
[34] Soto v. Secretario de Justicia, 112 D.P.R. 477 (1982).

Cabe señalar que en Puerto Rico existen **más de un centenar** de disposiciones legales que ordenan la confidencialidad de información gubernamental por diversas razones. Estas disposiciones se dirigen a un amplio espectro de agencias gubernamentales[35]. A ello se le suman obligaciones estatutarias federales que a su vez impiden la divulgación de información en casos especiales.[36]

Finalmente, y como parte de los "intereses fundamentales de terceros" que pueden justificar limitaciones al acceso, **toda agencia gubernamental tiene una obligación general de proteger el derecho a la intimidad de los ciudadanos**[37]. Como se ha dicho, en Puerto Rico el derecho a la intimidad es de rango constitucional y goza de una protección especial sumamente extensa.[38] La Constitución de Puerto Rico establece que *«[l]a dignidad humana es inviolable» y que «[t]oda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar»*.[39]

Por esta razón, en Puerto Rico, contrario a lo que ocurre en la jurisdicción federal, las agencias administrativas vienen constitucionalmente compelidas a conjugar dos mandatos constitucionales sumamente poderosos y, en muchos casos, conflictivos: por un lado, la publicidad y el acceso público a información y, por otro, la protección de la información privada. No obstante, el acceso público y la intimidad no deben siempre verse como absolutamente reñidos: estos conflictos pueden y deben resolverse de manera que se promueva el acceso luego de que se tomen las medidas necesarias para proteger el derecho a la intimidad. **Es decir, siempre que se puedan tomar medidas para mitigar el impacto al derecho de intimidad, debe procurarse la publicidad**.[40] sólo así se balancean ambos intereses constitucionales.

---

[35] Roig, *id*.
[36] Véase Hiram Meléndez Juarbe, *Privacy in Puerto Rico and the Madman's Plight: Decisions*, IX GEORGETOWN J. OF GEN. & L. 1, 7 n. 15 (2008).
[37] Véase Hiram Meléndez Juarbe, *Comentarios sobre propuesto "Reglamento de Seguridad y Monitoreo Electrónico*, disponible en http://derechoaldere-cho.org/2012/12/07/seguridad-e-intimidad-en-el-recinto-de-rio-piedras/ (4 diciembre 2012)
[38] Véase Hiram Meléndez Juarbe , La Constitución en Ceros y Unos: *un acercamiento digital al derecho a la intimidad y la seguridad pública*, 77 REV JUR UPR 45 (2008); Hiram Meléndez Juarbe, *Privacy in Puerto Rico and the Madman's Plight: Decisions*, IX GEORGETOWN J. OF GEN. & L. 1, 7 n. 15 (2008).
[39] *Véase* Const. ELA art. II, §§ 1, 8.
[40] *Véase*, por ejemplo, López Vives v. Policía, 118 D.P.R. 219 (1987) (ordenando el examen de ciertos documentos en cámara, para conjugar el interés en el acceso y el reclamo de confidencialidad).

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET

Introducción a la Libertad de Expresión en su relación a Internet

Internet se ha instituido como una herramienta de comunicación esencial para el ejercicio de la Libertad de Opinión y Expresión, así como para buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras, como se garantiza en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También se reconoce su papel indispensable en el ejercicio del derecho de asociación, la democracia, la rendición de cuentas, la transparencia o el desarrollo económico.

El "Derecho de Acceso a Internet" en su relación con la libertad de expresión abarca dos aspectos esenciales. Por un lado, el acceso a la infraestructura necesaria que presta el servicio de Red. Por otro, el derecho al contenido, que debe estar al alcance de todos, con pocas o ninguna restricción. En ambos casos, las limitaciones que conciernen a esta herramienta deben ser consideradas con el mismo cuidado con el que se restringen los derechos y las libertades fundamentales y por tanto ajustarse a los criterios establecidos en la normativa internacional de Derechos Humanos.

A continuación se analizará el marco jurídico específico del derecho de acceso a Internet en relación a la libertad de expresión (I) que ha ido perfilando su importancia, contenido, extensión y límites, y el debate en torno a su consideración como derecho humano (II). Posteriormente, se dará paso a su contenido (III), en particular a las obligaciones que se derivan, por un lado, del derecho de acceso y, por otro, el derecho al contenido que se encuentra en la red. Siendo la regla general la no restricción del derecho, se tratarán los límites (IV) que los Estados deben imponer según el derecho internacional, aquellos que se derivan de la colisión con otros derechos y que los Estados deben proteger y, finalmente, las restricciones inadmisibles. En último lugar, se examinará caso específico de los *whistleblowers* (V).

Marco jurídico específico del Derecho de acceso a Internet en relación a la Libertad de expresión

El marco de la normativa internacional de los Derechos Humanos, en particular las disposiciones relativas al Derecho a la Libertad de Expresión, es pertinente y aplicable a Internet[41]. Los artículos 19 y 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[42] se aplican plenamente a las comunicaciones, ideas e informaciones que se difunden y acceden a través de Internet. Asimismo lo son los artículos 19 y 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos[43]. De hecho, al establecer explícitamente que toda persona tiene Derecho a la Libertad de Expresión por cualquier procedimiento de su elección, sin consideración de fronteras, la propia formulación de los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos preveían la posibilidad de incluir y dar cabida a futuros adelantos tecnológicos, como Internet, para permitir a las personas ejercer este derecho.

[41] Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[42] Artículos 19 y 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:
Artículo 19: «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».
Artículo 29.2: «En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática. 3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.»

[43] Artículos 19 y 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos
Artículo 19: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
Artículo 20: 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

No obstante, Internet ha adquirido una importancia genuina con el respecto al resto de medios adquiere una particular importancia derivada de sus especiales características –naturaleza abierta, distribuida e interconectada - para ejercer la libertad de expresión, convirtiéndose en un instrumento crucial para que los ciudadanos se expresen libre y abiertamente, y ofreciendo condiciones inigualables para el ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la educación o a la libre asociación. Se ha demostrado que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son cruciales para el desarrollo político, económico, social y cultural, así como un factor esencial para la reducción de la pobreza, la creación de empleo, la protección ambiental y para la prevención y mitigación de catástrofes naturales.[44] Es por ello que su especial estructura debe preservarse y promocionarse.

Tanto es así que en el año 2000 la Declaración del Milenio[45] incluyó, dentro del objetivo de alcanzar el "desarrollo y la erradicación de la pobreza", una serie de acciones para la eliminación de la "*Brecha Digital*" un concepto que hace referencia a las desigualdades socioeconómicas existentes entre comunidades que tienen acceso a Internet y aquellas que no, y que puede extenderse a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001 supusieron un punto de inflexión para la libertad de expresión en Internet con la redacción de "leyes especiales" que restringieron ilegítimamente este derecho humano con la excusa de la necesidad de una mayor protección contra el terrorismo y otros ataques, algo condenado por la Declaración Conjunta sobre Antiterrorismo, Radiodifusión e Internet del año 2001[46], que manifestó que «esta reacción hace el juego a los terroristas». En efecto, se manifestó que «una estrategia efectiva para combatir el terror debe incluir la reafirmación y el fortalecimiento de los valores democráticos, basados en el Derecho a la Libertad de Expresión» y que ello incluye la promoción activa del acceso universal a Internet, inclusive mediante el apoyo al establecimiento de centros de tecnología de las comunicaciones y la información, así como la no restricción del contenido de Internet.

En diciembre del año 2003 se llevó a cabo la Primera Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en Ginebra, organizada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). En su "Declaración de Principios"[47] se identificaron 11 principios fundamentales para la construcción de una Sociedad de la Información integradora, recalcando su importancia para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de personas y comunidades[48] y el carácter fundamental de la libertad de expresión estableciendo que «nadie debería quedar excluido de los beneficios de la Sociedad de la Información ofrece».[49] En el "Plan de acción"[50] se expusieron las líneas de acción concretas encaminadas al logro de los objetivos de desarrollo acordados, con inclusión de los consignados en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración y el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Para implementar este plan, en 2005, la Unión Internacional de Telecomunicaciones lanzó el Proyecto *Connect the World*[51]. Otra iniciativa para difundir la disponibilidad de las TIC en los países en desarrollo es el proyecto *One Laptop Per Child*[52], apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

---

[44] OEA. Asamblea General. Utilización de las Telecomunicaciones/Tecnologías de la Información y la Comunicación para crear una sociedad de la información integradora. AG/RES. 2702 (XLII-O/12). 4 de junio de 2012. https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/About-Citel/Mandates/CO-1494_e.pdf
[45] Resolución aprobada por la Asamblea General, Declaración del Milenio, 8 septiembre 2000, Distr. General, 13 de septiembre de 2000 , A/RES/55/2, – http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf
[46] Declaración por El Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA)
[47] Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12 December 2003, Declaration of Principles: Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium,
http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html
[48] 10-12 diciembre 2003, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en Ginebra (Primera Fase): Texto original en inglés: «We, the representatives of the peoples of the world, assembled in Geneva from 10-12 December 2003 for the first phase of the World Summit on the Information Society, declare our common desire and commitment to build a people-centred, inclusive and development-oriented Information Society, where everyone can create, access, utilize and share information and knowledge, enabling individuals, communities and peoples to achieve their full potential in promoting their sustainable development and improving their quality of life, premised on the purposes and principles of the Charter of the United Nations and respecting fully and upholding the Universal Declaration of Human Rights».
[49] 10-12 diciembre 2003, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en Ginebra (Primera Fase): Texto original en inglés: «We reaffirm, as an essential foundation of the Information Society, and as outlined in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, that everyone has the right to freedom of opinion and expression; that this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers. Communication is a fundamental social process, a basic human need and the foundation of all social organization. It is central to the Information Society. Everyone, everywhere should have the opportunity to participate and no one should be excluded from the benefits the Information Society offers».
[50] Document WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E, 12 December 2003, Plan of Action, disponible en http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html
[51] Connect the World, http://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/connect/Pages/default.aspx
[52] One Laptop per Child: Este proyecto distribuye ordenadores portátiles asequibles que se adaptan específicamente al ambiente de aprendizaje de los niños. http://one.laptop.org/

La Declaración Conjunta Sobre Internet y sobre Medidas Anti-Terroristas[53] manifestó que a ninguna persona se le debe restringir el registro o la obtención de un permiso para operar un servicio de provisión de Internet, *site*, blog o cualquier otro sistema para difundir información en línea (exceptuando el registro con un nombre de dominio, por razones prácticas); que Internet sólo debe ser controlado por organismos públicos independientes de la interferencia política y comercial del gobierno; que los Estados tienen la obligación de asignar los recursos adecuados para promover al acceso universal a Internet, incluyendo puntos de acceso en la vía pública; que la filtración de sistemas no controlados por usuarios finales es una forma de censura previa y no puede estar justificada; que las personas no deben ser consideradas responsables por el contenido de Internet que no sea de su autoría; que la jurisdicción en casos relativos a Internet debe restringirse a aquellos Estados en los que el autor se haya establecido o a los cuales el contenido se haya dirigido específicamente (no debe establecerse la jurisdicción en un Estado simplemente porque el contenido haya sido descargado allí); que las restricciones basadas en el contenido de Internet, ya se apliquen a la difusión o a la recepción de información, sólo deben imponerse en estricta conformidad con la garantía de la libertad de expresión; y que las empresas que proveen buscadores de Internet, Chat, publicidad u otros servicios de Internet deben esforzarse para asegurar que se respetan los derechos de sus clientes de usar Internet sin interferencias. Por último y en relación a la legítima restricción de la incitación al terrorismo o actos de terrorismo, se manifestó que los Estados no deben emplear términos vagos tales como "glorificando" o "promoviendo" el terrorismo por cuanto son términos confusos y vagos que restringen la libertad de expresión.

La Segunda Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información[54] se llevó a cabo en Túnez en el año 2005. Los dos documentos finales (el *Compromiso de Túnez*[55] y el *Programa de Acción*[56]) trataron el gobierno de Internet, las estrategias de financiación y los mecanismos de aplicación del Plan de Acción preparado por la primera fase. La Cumbre, señaló las actuales desigualdades en cuanto al acceso a las TIC, aprobó la creación del Fondo de Solidaridad Digital y subrayó la importancia de ofrecer a todos los ciudadanos el acceso a la comunicación con garantía de calidad y por precios razonables. Un avance importante fue la creación del Foro para el Gobierno de Internet[57], convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas con el fin de hacer posible y promover un diálogo multipartito sobre asuntos de políticas públicas y desarrollo.

Ante los acontecimientos relacionados con la divulgación de comunicaciones diplomáticas por parte de la organización *Wikileaks* y la posterior publicación de dicha información en los medios de comunicación, la Declaración conjunta sobre *Wikileaks* del año 2010[58] desarrolló una serie de principios jurídicos internacionales, estableciendo que "resulta contrario a los estándares internacionales considerar información reservada o clasificada la referente a violaciones de Derechos Humanos» y que en consecuencia, «las autoridades nacionales deben adoptar medidas activas a fin de asegurar el principio de máxima transparencia, derrotar la cultura del secreto que todavía prevalece en muchos países y aumentar el flujo de información sujeta a divulgación». Además, en sintonía con los principios de Johannesburgo, expusieron que «(...) las excepciones al derecho de acceso a la información basadas, entre otras razones, en la seguridad nacional deberán aplicarse únicamente cuando exista un riesgo cierto de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea superior al interés general del público de consultar dicha información».

El **Informe de Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión**[59] subrayó «la naturaleza única y transformadora de la Internet no sólo para que las personas puedan ejercer su derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, sino también una serie de otros Derechos Humanos, y para promover el progreso de la sociedad en su conjunto» y en esta línea, «la aplicabilidad de las normas de Derechos Humanos internacionales y las normas sobre el derecho a la Libertad de Opinión y Expresión a la herramienta de Internet» estableciendo «las circunstancias excepcionales

---

[53] Declaración Conjunta del 21 de diciembre de 2005, Sobre Internet y sobre Medidas Anti-Terroristas del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión.
[54] Compromiso de Túnez, Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S, Fecha: 28 de junio de 2006
http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html
[55] Declaración de Principios, Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio, Documento WSIS-03/GENEVA/4-S, 12 de mayo de 2004,
https://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html
[56] Plan de Acción, Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S, 12 de mayo de 2004,
https://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html
[57] Foro para el Gobierno de Internet. Más información disponible en: http://www.intgovforum.org/cms/
[58] Declaración conjunta del 21 de diciembre de 2010 sobre Wikileaks por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=829&lID=2
[59] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

en que la difusión de ciertos tipos de información puede estar restringida» que trataremos más adelante. Este informe fue ampliado por el Informe del mismo nombre del 10 de agosto de 2011[60] y en ambos se incluyen las recomendaciones a seguir en la materia del acceso a Internet.

El 1 de junio de 2011 tuvo lugar la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet[61], que reconoció de nuevo que «la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación», pero dada sus características especiales, Internet se ha convertido en un medio privilegiado para el ejercicio de la misma, por lo que los enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación—como telefonía o radio y televisión- no pueden transferirse sin más a Internet, sino que deben ser diseñados específicamente para este medio, atendiendo a sus particularidades. Igualmente, se declara la importancia de defender la libertad de expresión mediante protecciones a los intermediarios prestadores de servicio de Internet (*ISPs, hosting, caché*, buscadores y plataformas), la obligación de los Estados de establecer limitaciones sobre los alcances del filtrado y bloqueo de contenidos, la delimitación de responsabilidades penales y civiles, la importancia de la neutralidad en la red y el acceso a Internet.

El Informe de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos sobre la Protección de los Periodistas y la Libertad de Prensa[62] se refiere en concreto a los trances a que hacen frente los periodistas en el desempeño de su labor en situaciones donde no hay un conflicto armado, especialmente cuando llevan a cabo su labor en Internet.

La Resolución de Naciones Unidas del Consejo de Derechos Humanos, sobre la Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en Internet[63] exhorta a los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países.

A raíz las consideraciones comerciales y políticas en los debates de numerosos Estados, y dada la formulación de políticas sobre transición hacia la señal digital terrestre (desconexión o transición digital) en detrimento de aspectos relativos a la libertad de expresión y la protección de los derechos de espectadores y oyentes, tuvo lugar en Mayo de 2013, en el marco del Día Mundial de la Libertad de Expresión, la Declaración conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre[64]. En ella se recogen los principios y mejores prácticas para realizar la mencionada transición, debiéndose adoptar las decisiones dentro de un marco de transparencia y plena consulta, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes.

Con el auge de las redes sociales y la posible colisión del Derecho a la Libertad de Expresión en el contexto de las comunicaciones digitales con el derecho a la privacidad, se aprobó por consenso la Resolución de las Naciones Unidas *El derecho a la privacidad en la era digital*[65] que exhortó entre otros, a los Estados a que «a) Respeten y protejan el derecho a la privacidad, incluso en el contexto de las comunicaciones digitales; b) Adopten medidas para poner fin a las violaciones de esos derechos y creen las condiciones necesarias para impedirlas, como cerciorarse de que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los Derechos Humanos; c) Examinen sus procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, incluidas la vigilancia, interceptación y recopilación a gran escala, con miras a afianzar el derecho a la privacidad, velando por que se dé cumplimiento pleno y efectivo de todas sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los Derechos Humanos; d) Establezcan o mantengan mecanismos nacionales de supervisión independientes y efectivos capaces de asegurar la transparencia, cuando proceda, y la rendición de cuentas por las actividades de vigilancia de las comunicaciones y la interceptación y recopilación de datos personales que realice el Estado».

---

[60] Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Llibertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[61] Declaración Conjunta del 1 de junio 2011 sobre Libertad de Expresión en Internet. El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&lID=2

[62] Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue, Informe de la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos sobre la Protección de los Periodistas y la Libertad de Prensa, UN Doc. A/HRC/20/17, 4 junio 2012
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9691.pdf?view=1

[63] Resolución Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 20 período de sesiones, A/HRC/20/L.13, [Resolución aprobada el 5 de julio 2012] *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet*, disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf

[64] Declaración conjunta del 3 de mayo de 2013, sobre Protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=921&lID=2

[65] Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013. 68/167. El derecho a la privacidad en la era digital. A/RES/68/167. 21 de enero de 2014. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r68_es.shtml

Finalmente en noviembre de 2014 se publicó el informe *Contribuciones de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Estudio Integral de la UNESCO sobre Internet*[66], un documento con extractos de los informes publicados por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los relatores especiales pertinentes en relación a Internet.

Su consideración como derecho humano

Siendo indudable que Internet tiene el potencial para garantizar, no sólo la libertad de expresión, el derecho a informar y el derecho a la comunicación, sino también para garantizar la paridad económica, educativa y social de los ciudadanos, desde el punto de vista del derecho internacional, se plantea la cuestión de si el acceso a Internet puede ser articulado como derecho humano.

Con la llamada Primavera Árabe (diciembre de 2010), en la que Internet tuvo un papel fundamental, comenzó el debate sobre la consideración del derecho de acceso como un derecho humano, debate que se intensificó en el año 2011 con las protestas en Estados Unidos contra los proyectos de ley Stop Online Piracy Act (SOPA) y la Ley Protect IP (PIPA)[67] y con los informes de Frank de la Rue[68] sobre la promoción y la protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión que confirmaron que la denegación del servicio o la censura de su contenido podrían ascender a la violación de los Derechos Humanos que se cumplen a través de la participación en la Red. A raíz de estos acontecimientos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó la resolución que instaba a los Estados a «promover y facilitar el acceso a la Internet y la cooperación internacional para el desarrollo de los medios de comunicación y la información y medios de comunicación en todos los países».[69] En definitiva, se declara el derecho de acceso a Internet como un derecho esencial para el ejercicio de otros Derechos Humanos, pero no como un derecho humano en sí mismo.

El derecho de acceso a Internet puede invocarse en relación a la Libertad de expresión (derecho humano de primera generación), dentro de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (derecho humano de segunda generación) y, por último, en relación a su papel con respecto al derecho al desarrollo (derecho humano de tercera generación).

En el primer caso encontraría su protección en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 19 prevé la posibilidad de incluir y dar cabida a futuros adelantos tecnológicos para permitir a las personas ejercer la libre expresión.

El derecho de acceso a Internet también podría incorporarse dentro de los derechos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[70]. Los países que no ofrecen acceso a la Red niegan muchos beneficios de las comunicaciones básicas y avanzadas, incluyendo la salud, la educación, las oportunidades económicas y el aumento de la capacidad de participar en el proceso político. En virtud del artículo 15 del PIDESC[71], los derechos culturales contienen los siguientes derechos: el derecho a participar en la vida cultural; el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; el derecho a beneficiarse de la protección de la moral y los intereses materiales resultantes de las producciones científicas, literarias o artísticas de que el beneficiario es el autor; y de, acuerdo con el apartado 3, los Estados Partes se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y la actividad creativa. Por otra parte, este derecho de acceso puede formar parte del derecho a la educación, protegido por artículos 13 y 14[72].

---

[66] Contributions by the Office of the High Commissioner for Human Rights to UNESCO's Comprehensive Study on Internet – related Issues, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/Events/netconference_march2015_submissions/E/response_from_ohchr_office_of_the_high_commissioner_for_.pdf

[67] Comunicado de prensa, R06/12. Los relatores especiales para la Libertad de Expresion de la ONU y la CIDH reiteran su llamado a proteger la Libertad de Expresión en internet. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=880&

[68] *Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión*, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement; Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[69] Resolución Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 20 período de sesiones, A/HRC/20/L.13, [Resolución aprobada el 5 de julio 2012] *Promoción, protección y disfrute de los Derechos Humanos en Internet*, disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf

[70] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

[71] Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: a) Participar en la vida cultural; b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales».

[72] Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de

Si consideramos el papel fundamental de Internet en relación a su papel con respecto al desarrollo, el derecho de acceso a Internet podría invocarse dentro de los derechos reconocidos por la Asamblea General de la ONU en la Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo.[73] Éste se ha incluido entre los derechos de tercera generación o derechos de solidaridad, basados en la ley natural, y relacionado con el Nuevo Orden Económico Internaciona[74]. Sin embargo, existe un importante desacuerdo todavía con respecto al contenido y el objeto de este derecho (individual o el colectivamente), además de que el mecanismo internacional de supervisión establecido por el Pacto es relativamente débil.

En esta línea se han desarrollado determinadas políticas a nivel regional. Por ejemplo, el Informe de la OSCE sobre la Libertad de Expresión en Internet[75], afirmó que el acceso a Internet debe considerarse un derecho humano fundamental y que es responsabilidad del Estado garantizarlo. A nivel de la política europea, en la Unión Europea (UE), la Agenda Digital prevé la creación de una compilación de los derechos en línea, que resume los derechos de los usuarios digitales existentes en la UE de una manera clara y accesible.[76] En marzo de 2012 el Consejo de Europa adoptó *La estrategia de la Gobernanza de Internet para el periodo 2012-2015*[77] tomando en consideración las *Declaraciones sobre los principios de gobernanza de Internet*[78] y sobre la neutralidad de la Red[79] y de la *Recomendación sobre la protección y promoción de la universalidad, integridad y apertura de Internet*.[80] La estrategia se centra en «explorar las posibilidades de mejorar el acceso a Internet para permitir el pleno ejercicio de los derechos y libertades».

A nivel nacional, el Parlamento de Estonia aprobó una ley en 2000 el acceso declarando el acceso a Internet un derecho humano básico. Por su parte, el Artículo 5 (a) de la Constitución griega, introducido en 2001, estipula que todas las personas tienen el derecho a participar en la sociedad de la información. De este modo, la facilitación del acceso a la información transmitida vía electrónica, así como de la producción, el intercambio y la difusión de la misma, constituye una obligación del Estado, siempre en observancia de las garantías de los artículos 9 [privacidad], 9A [datos personales] y 19 [secreto de correspondencia].[81] El Consejo Constitucional de Francia declaró efectivamente el acceso a Internet como un derecho fundamental en 2009[82], y el Tribunal Constitucional de Costa Rica llegó a una decisión similar en 2010[83]. Yendo un paso más allá, Finlandia aprobó un decreto en 2009 que indica que cada conexión de Internet debe tener una velocidad de al menos un Megabit por segundo. Sin embargo, estos regímenes jurídicos probablemente no son modelos adecuados para

---

su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado». Artículo 14, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos».

[73] Párrafo 3 de la Declaration of Principles: *Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium*, 12 December 2003, Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, Disponible en: http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html

[74] Expresión acuñada en la VI asamblea especial de las ONU, en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (1 de mayo de 1974). Hace referencia de modo genérico a las peticiones que presentaban los países subdesarrollados a los desarrollados. Disponible en: http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp?type=declarat

[75] REPORT *Freedom of Expression on the Internet: A study of legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in OSCE participating States, Organization for Security and Co-operation in Europe, The Office of the Representative on Freedom of the Media* DUNJA MIJATOVIĆ. Disponible en: http://www.osce.org/fom/80723?download=true

[76] Acción 16 de la Agenda Digital. Comisión Europea, Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final/2, Brussels, 26 August 2010, p 13, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF .

[77] Council of Europe, Internet Governance - Council of Europe Strategy 2012-2015, Strasbourg, 15 March 2012, CM(2011)175 final.

[78] Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on Internet governance principles, Strasbourg, 21 September 2011, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835773.

[79] Council of Europe, Declaration of the Committee of Ministers on network neutrality, Adopted by the Committee of Ministers on 29 September 2010 at the 1094th meeting of the Ministers' Deputies.

[80] Council of Europe, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the protection and promotion of the universality, integrity and openness of the Internet , Strasbourg, 21 September 2011, CM/Rec(2011)8.

[81] La Constitución griega (Inglés), http://www.nis.gr/npimages/docs/Constitution_EN.pdf.

[82] Decision N°2009-580 du 10 de juin 2009 du Conseil Constitutionnel. Disponible en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009-580-dc/decision-n-2009-580-dc-du-10-juin-2009.42666.html

[83] «En este contexto de la sociedad de la información o del conocimiento, se impone a los poderes públicos, en beneficio de los administrados, promover y garantizar, en forma universal, el acceso a estas nuevas tecnologías». Sala Constitucional De La Corte Suprema De Justicia, Sentencia del 30 julio de 2010, sentencia: 12790, expediente: 09-013141-0007-CO.

los países en desarrollo ya que es evidente que esos regímenes se basan en la existencia previa de una amplia infraestructura y en un mecanismo de financiación que no puede ser utilizado en los países en desarrollo. En estos, el enfoque debe centrarse en un fuerte apoyo político por parte del gobierno; un régimen regulatorio estable que fomente la competencia a largo plazo; y un plan de financiación realista.[84]

En todo caso, para su consideración como derecho humano habría que impulsar los cambios mediante los mecanismos legislativos tradicionales existentes en el Derecho Internacional. Mientras tanto, los Estados deben incorporar los principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información como consideraciones políticas fundamentales sin las cuales otros derechos no pueden ejercerse plenamente.

Contenido del derecho de acceso Internet

Internet, como herramienta por medio de la cual el Derecho a la Libertad de Expresión puede ser ejercido, y como instrumento indispensable para la plena participación del ciudadanos en la vida política, cultural, social y económica, sólo puede servir a su propósito si los Estados asumen un doble compromiso para lograr un acceso universal a la Red. Este doble compromiso perfila el contenido del derecho de acceso a Internet que se analiza a continuación y que comprende 1) el acceso a la infraestructura necesaria que presta el servicio de Red y 2) el derecho al contenido. En todo caso, todos los principios y medidas que puedan de una u otra manera afectar el acceso y uso de Internet deben interpretarse a la luz de la primacía del Derecho a la Libertad de Expresión, que es predominantemente un derecho negativo, es decir, que protege contra la interferencia injustificada.

Acceso universal a la conexión a Internet

Tal y como se declara en el principio 2 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión[85], los Estados deben garantizar el acceso a la infraestructura necesaria para el acceso a la Red. Esta disposición confiere, por un lado, una obligación positiva a los Estados, que deben adoptar políticas y estrategias efectivas y concretas para que Internet esté disponible y sea accesible y asequible para todos[86]. Sin esta efectiva proactividad, Internet se convertiría «en una herramienta tecnológica a la que sólo puede acceder a una cierta élite mientras se crea una *brecha digital*»[87]. Por otro lado, confiere una obligación negativa, pues los Estados no deben restringir injustificadamente el acceso a Internet.

Obligación positiva: elaboración de todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a Internet

Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a Internet, respetando determinados principios: el fomento de su independencia[88], y la promoción del pluralismo y la diversidad en el proceso de deliberación pública. «Maximizar el número y la diversidad de voces que puedan participar de la deliberación pública es al mismo tiempo condición y finalidad esencial del proceso democrático. En este sentido, unas garantías robustas para el ejercicio de la libertad de expresión a través de Internet son, en la actualidad, una condición de posibilidad para esa apertura de la esfera pública».[89] Así, en la elaboración de

---

[84] ITU, Global Symposium for Regulators, Universal Access Regulatory Best Practice Guidelines, 8-9 December 2003, Disponible en http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2003/GSR/Documents/BestPractices_E_31.pdf

[85] Principio 2: Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de Octubre de 2002 de la OEA: «Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social." Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&lID=2

[86] Párrafo 15 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: "los Estados tienen la obligación de tomar acciones para promover, de manera progresiva, el acceso universal no solo a la infraestructura, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información en línea; y adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación». Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[87] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

[88] Observación general núm. 34 sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión del Comité de Derechos Humanos: «Los Estados deben no sólo adoptar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de los nuevos medios, como Internet, sino garantizar además el acceso a los mismos por parte de todas las personas».

[89] Punto 10 de la Declaración conjunta del décimo aniversario: *Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década del 2 de Febrero de 2010*, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), disponible en:
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&lID=2

estrategias para garantizar el acceso a Internet, los Estados deben consultar a los integrantes de todos los segmentos de la sociedad, incluido el sector privado, así como las instituciones pertinentes.[90]

Además, debe seguirse el principio de **no discriminación**[91] a la hora de diseñar e implementar la infraestructura de Internet a todos los niveles (distribución, instalaciones del usuario, dispositivos de acceso) y elaborar estrategias inclusivas que incluyan a todos los grupos que disponen de menos posibilidades de acceso, como lo son las mujeres y las niñas, o las personas marginadas y discapacitadas.

En concreto, la elaboración de todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a Internet debe estar destinada a cerrar la llamada *brecha digital*, es decir, «la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular Internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él»[92].

Medidas dirigidas a la eliminación de la *Brecha Digital*

Como se ha mencionado, el acceso a Internet facilita el desarrollo económico y el disfrute de una amplia gama de Derechos Humanos, entre los que se encuentra la libertad de expresión. Sin embargo, a pesar del aumento de políticas públicas y privadas destinadas a ampliar el acceso a la Red en los Estados en desarrollo, sigue constando una manifiesta disparidad entre las personas con un acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular Internet, y las que tienen un acceso muy limitado, o ninguno en absoluto. Esta disparidad es llamada a menudo como *brecha digital* y perpetúa las actuales disparidades socioeconómicas dentro y entre los Estados.[93]

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen la disminución de esta brecha como meta que debe abordarse poniendo a disposición, en cooperación con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente la TIC.[94] En el año 2014 la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) calculó que más de 3.000 millones de personas ya están en línea, una cifra muy alta y que, sin embargo, esconde unas diferencias enormes: dos de cada tres personas conectadas en línea actualmente viven en países en desarrollo. De los 4.300 millones de personas que todavía no utilizan Internet, 90% viven en países en desarrollo[95].

También existe una brecha creciente entre la adopción de las TIC en zonas urbanas y rurales, incluso en los países más ricos del mundo. La diferencia es menor en las economías muy desarrolladas, como Japón y la República de Corea, donde la penetración de Internet en los hogares es apenas 4% superior en las zonas urbanas que en las rurales. Esa diferencia aumenta notablemente y llega a alcanzar 35% en países en desarrollo como Colombia y Marruecos, y se estima que el abismo es aún mayor en los países más pobres sobre los cuales a menudo no se dispone de datos.[96]

Por último, y en consecuencia de las disparidades en cuanto al acceso y uso de Internet, los países desarrollados dominan la producción de contenido en la Red: las inscripciones de nombres de dominio de los países desarrollados representaron 80% de las nuevas suscripciones en 2013, mientras que las inscripciones en África representaron menos de 1%.[97]

---

[90] Párrafo 61-63, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[91] Párrafos 20-21 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[92] Párrafo 38 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[93] Párrafo 64-67 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[94] Meta 8.F de los Objetivos del Milenio: «En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones." Los indicadores para medir el objetivo son: 8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes 8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes 8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes».

[95] En los países desarrollados, un 78% de los hogares disponen actualmente de un acceso a Internet, en comparación con 31% en los países en desarrollo y apenas 5% en los 48 países menos desarrollados de las Naciones Unidas. Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A

[96] Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A

[97] Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC
http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A

Entre los factores que determinan la restricción del acceso a Internet a nivel nacional podemos encontrar el monopolio, por parte de uno o muy pocos operadores de telecomunicaciones, de la infraestructura de red troncal y la pasarela de acceso internacional. Además, la competencia limitada y la escasez del ancho de banda tienden a aumentar los precios de acceso a la Red, haciéndolos inasequibles. Si a esto le sumamos el alto costo de la adquisición del equipo básico, para muchas personas es imposible tener acceso a Internet en el hogar, y el acceso público constituye la única manera de conectarse.[98]

En aras a disminuir esta disparidad, los Estados deben elaborar políticas activas, que hagan que el acceso a la Red más asequible, que permitan el mayor número posible de hogares con acceso a Internet, y que aseguren igualmente el acceso público de los habitantes de zonas rurales y de las personas con bajos niveles de ingresos, evitando de este modo «las situaciones arbitrarias de exclusión social»[99]. En los casos de monopolio o competencia limitada, es deseable que los Estados utilicen sus facultades de reglamentación – que contemplen regímenes de precios, requisitos de servicio universal y acuerdos de licencia[100] para limitar los costos, e incluso que se considere la posibilidad de subvencionar los servicios de Internet así como el equipo necesario para facilitar el acceso de las personas con menos ingresos. El análisis del informe de la UIT hace patente que los precios de la banda ancha fija podrían bajar hasta un 10% si se mejorase la competencia y los marcos normativos en los países en desarrollo.[101]

En este sentido, La Rue[102] destaca como ejemplo de buenas prácticas el programa *Community Access*[103] una iniciativa del Gobierno de Canadá, que tiene como objetivo proporcionar a los canadienses acceso público asequible a Internet – centrándose sobre todo en los usuarios menos probables, como las personas con bajos ingresos, población rural y aborigen, ancianos e inmigrantes- satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad y fomentar las habilidades que necesitan para utilizarla de manera eficaz. En la India, destacó los "Centros de Servicios Comunes", o los "*e-Kiosks*" públicos establecidos por el Gobierno, en colaboración con el sector privado como parte del "Plan Nacional de Gobierno Electrónico de 2006."[104]

Acceso a conexión banda ancha e Internet móvil

Para utilizar eficazmente Internet, el acceso a banda ancha se está convirtiendo en una condición indispensable, sobre todo para poder acceder al contenido de sitios web orientados al video Sin embargo, también existe una importante *brecha digital* entre aquellos que disfrutan de un acceso rápido a contenidos multimedia y los que aún deben lidiar con vínculos de acceso telefónico lentos y compartidos. Es por ello que entre las obligaciones de los Estados se encuentra la «elaboración de planes nacionales de banda ancha y la promoción de la incorporación de infraestructura física, así como la adopción de medidas para el desarrollo de la Internet móvil».[105]

Según el último informe de la UIT, los precios básicos de la banda ancha fija, estos disminuyen en todo el mundo – un 70% entre 2008 y 2013-, con una mayor disminución en los países en desarrollo, que han experimentado una bajada de 20% cada año. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo el coste de un abono a la banda ancha fija sigue representando más de 5% del ingreso nacional bruto por habitante, el objetivo de asequibilidad fijado por la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital de las Naciones Unidas.[106]

---

[98] Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC
http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A
[99] Párrafo 85 del Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[100] Párrafo 47 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf
[101] Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC
http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A
[102] Párrafo 51 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[103] El programa es administrado por Industry Canadá como parte de su iniciativa para la juventud. http://www.ictregulationtoolkit.org/en/toolkit/notes/PracticeNote/3146
[104] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[105] Párrafo 45 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf
[106] Véase: La UIT publica anualmente datos de las TIC mundiales y clasificaciones de países en el Índice de Desarrollo de las TIC: Dinamarca, primera en el Índice de Desarrollo de las TIC http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2014/68-es.aspx#.VNykRy68p_A

En consecuencia se recomienda que los Estados tomen medidas proactivas, en colaboración con el sector privado e incluyendo subsidios de servicio si es necesario, para asegurar la disponibilidad de la conexión a Internet a nivel individual o colectivo en todas las localidades en el territorio del Estado incluso en las zonas remotas o rurales. Entre las iniciativas para promover la conexión a Internet de banda ancha a nivel nacional La Rue destaca las aplicadas por Suecia, primer país europeo en desarrollar una política de banda ancha en 1999.[107] El Gobierno fijó el objetivo de ofrecer banda ancha en zonas rurales y remotas donde no hay incentivos de mercado para hacerlo. En Brasil, el Gobierno ha participado activamente en el desarrollo de programas para facilitar el acceso a banda ancha a las personas de grupos de ingresos más bajos. Por ejemplo, a principios de 2002 se creó GESAC[108], un programa de gobierno electrónico y servicio de apoyo a los ciudadanos, con el propósito de mejorar la inclusión digital, mediante el uso de tecnologías inalámbricas, por ejemplo, por satélite y WiMAX (Worldwide Interoperability for Microwave). Además, el Gobierno dispone de una red de telecentros comunitarios que ofrecen acceso a Internet de forma gratuita.[109]

Obligación negativa: no restricción

El derecho de acceso a la Red no solo supone obligaciones positivas a cargo del Estado. El acceso a Internet apareja también —como plataforma para el ejercicio de la Libertad de Expresión y otros derechos- el derecho de todas las personas a que no sea bloqueada o interrumpida arbitrariamente su posibilidad de acceso a la red o a cualquier parte de esta[110].

Es necesario tener en cuenta que las restricciones o regulaciones consideradas como legítimas para otros medios de comunicación, no lo es necesariamente en relación a Internet. Por ejemplo, en los casos de difamación de la reputación de individuos, dada la posibilidad de la víctima para responder instantáneamente y reparar el daño causado, sería desproporcionado o innecesario aplicar las mismas sanciones que se aplican al delito de difamación *fuera de la línea*. Asimismo, la protección de los menores de contenidos inapropiados constituye un objetivo legítimo para la restricción de la red, pero la existencia de filtros de software que los padres y las autoridades escolares pueden usar para controlar el acceso a ciertos contenidos, hace que una iniciativa enfocada al bloqueo sea innecesaria y difícil de justificar. Además, a diferencia del sector de la radiodifusión, cuyo registro o licencia ha sido necesario para que los Estados puedan distribuir frecuencias limitadas, tales requisitos no se pueden justificar en el caso de Internet, ya que tiene capacidad para un número ilimitado de puntos de entrada y de usuarios.[111]

Así queda prohibida la interrupción del acceso a Internet, o a parte de esta, aplicada a poblaciones enteras o a determinados segmentos del público, la negación del derecho de acceso a Internet a modo de sanción, y las medidas de reducción de la velocidad de navegación de Internet o de partes de esta, con fines diferentes a la gestión razonable del tráfico.

Derecho al contenido

Del mismo modo que al acceso, el derecho al contenido en línea confiere al Estado una obligación positiva de elaboración de todas las medidas necesarias para garantizar el acceso al contenido por parte de todos sus ciudadanos sin discriminación, así como una obligación negativa de no restricción.

---

[107] Ministry of Enterprise, Energy and Communications, Sweden. Disponible en: www.sweden.gov.se/sb/d/573/a/12566/action/search/type/simple?query=broadband+access
[108] Véase http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/inclusao-digital/programa-gesac
[109] Párrafos 69-69 del Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[110] Párrafo 29 y 78 del Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[111] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

Obligación positiva: elaboración de todas las medidas necesarias para garantizar el acceso al contenido en línea

Se deben elaborar todas las medidas necesarias que garanticen el acceso al contenido en línea. En esta línea, los informes y declaraciones mencionan las siguientes políticas y medidas a seguir:

Alfabetización digital: iniciativas de *e-educación*

«La *brecha digital* no solamente está relacionada con la disponibilidad del acceso a Internet, sino también con la calidad, la información y los conocimientos técnicos necesarios para que el acceso a Internet sea útil y provechoso para los usuarios»[112]. Así, además de poner a disposición el contenido en línea pertinente y no sujeto a censura, los Estados deben asegurar que los individuos poseen las aptitudes necesarias para utilizar plenamente Internet o, como se denomina frecuentemente, la *alfabetización digital*. Los informes del Relator Especial del año 2011[113] insisten en el deber de los Estados de incluir estas iniciativas en los programas escolares, y apoyar los módulos de aprendizaje similares fuera de las escuelas. Además de la capacitación —que puede abarcar desde los conocimientos básicos de informática hasta la creación de páginas web- en términos del Derecho a la Libertad de Expresión, los programas deben aclarar los beneficios del acceso a la información en línea, cómo protegerse de los contenidos dañinos y cómo contribuir responsablemente a la información de la Red. Es también indispensable para la protección de los Derechos Humanos, la educación, desde una edad temprana, sobre la seguridad y la protección en Internet, por ejemplo, acerca del fraude, de las consecuencias potenciales de revelar información privada en Internet, del uso de tecnologías de cifrado o de desvío para proteger la información de la injerencia injustificada.

Por otra parte, se insta a los Estados a potenciar la educación los grupos marginados, asegurando que reciben una formación eficaz. Resulta fundamental fortalecer la voz de los que no tienen poder, especialmente las personas que viven en extrema pobreza. El acceso a Internet permite a las personas desfavorecidas, marginadas, con discapacidad[114] o víctimas de discriminación obtener información, hacer valer sus derechos, y participar en el debate público sobre los cambios sociales y políticos. Además, Internet permite a las minorías y los pueblos indígenas expresar y reproducir sus culturas, lenguas y tradiciones, preservar su patrimonio y hacer una contribución útil a los demás en un mundo verdaderamente multicultural. Para que los usuarios puedan aprovechar plenamente las posibilidades de Internet, los conocimientos básicos en TIC son esenciales.

Un buen ejemplo de buena práctica en este sentido sería la iniciativa *educativa United Nations Girls*[115], que surgió del proyecto *Aldeas del Milenio*, con la que se pretende promover la educación de las niñas. Esta iniciativa puso en marcha una campaña mundial para promover el acceso universal a Internet y la igualdad en la educación secundaria en los países en desarrollo, con énfasis en la educación de las niñas. Las habilidades en TIC se utilizarán para mejorar la calidad de la educación y para conectar los escolares en todo el mundo.[116]

Otro ejemplo es el programa de ThutoNet en Botswana[117], que tiene como objetivo proporcionar ordenadores y acceso a Internet a todas las escuelas de Botswana y, en términos de alfabetización digital, también formará a profesores sobre el uso de la TIC como herramienta para el aula, y la introducción de la enseñanza formal de las TIC en el plan de estudios escolar.

---

[112] Resolución de Naciones Unidas del 6 de febrero de 2012. Asamblea General. Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo. A/RES/66/184.
[113] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement e Informe del Relator Especial sobre Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[114] Artículos 9 y 21 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, requiere a los Estados obligaciones específicas para: «promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet»; «promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo»; y asegurarse de que «las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión».
[115] Más información http://www.ungei.org/
[116] Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[117] *Botswana to enhance education through Thutonet*, http://www.biztechafrica.com/article/botswana-enhance-education-through-thutonet/8006/#.VNy4Ey68p_A

Protección de las fuentes periodísticas

La aparición de "periodistas digitales" – término que incluye tanto a periodistas profesionales como a los llamados "periodistas ciudadanos" no entrenados - juega un papel cada vez más importante en la documentación y difusión de noticias en tiempo real.[118] Estos periodistas deben gozar de la misma protección prevista en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y cualquier restricción aplicada a los contenidos en línea debe cumplir con la llamada "prueba tripartita" que se analiza más adelante.

Iniciativas para la eliminación de las barreras lingüísticas

En aras a que el acceso a Internet constituya realmente un instrumento que fomente el pluralismo informativo y la diversidad cultural, es necesario garantizar la participación de minorías lingüísticas, así como la disponibilidad de contenido de origen local e indígena en Internet.[119] Una iniciativa destacable es la Biblioteca Digital Mundial[120] que nació para proporcionar un acceso libre y multilingüe al patrimonio documental de las instituciones de todo el mundo, dirigido a un público muy diverso, desde estudiantes y maestros al público en general. El contenido es aportado por las instituciones asociadas en el idioma de origen y se accede a través de una interfaz interactiva en siete idiomas - árabe, chino, español, inglés, francés, portugués y ruso - permite la navegación por voz y puede facilitar el acceso a personas con discapacidad visual.

En la misma línea, el Consejo de la Corporación de Internet para Nombres y Números Asignados ha aprobado el nombre de dominio internacionalizado (*IDN ccTLD Fast Track Process*), que permite a los países y territorios que utilizan idiomas basados en caracteres no latinos para ofrecer el dominio de su usuario nombres en los mismos.

Obligación negativa: no restricción

Internet puede ser utilizado para causar perjuicios, lo que genera en los gobiernos la preocupación por reglamentar los contenidos en línea. Sin embargo, los límites en el contenido pueden llegar a constituir una violación de los Derechos Humanos.

El control que se ejerza sobre los contenidos en Internet debe constituirse como una extensión lógica, con sus peculiaridades, del control que ya se ejerce sobre la información en otros medios tradicionales de información. Así, como regla general, «el flujo de información por Internet debería restringirse lo mínimo posible, excepto en las pocas circunstancias, muy excepcionales y limitadas, previstas por el derecho internacional para proteger otros Derechos Humanos» Se trata de garantizar el principio de "neutralidad de la Red"[122], determinante para garantizar la pluralidad y la diversidad del flujo informativo. Se persigue con este principio que la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de Internet no esté condicionada, direccionada o restringida, por medio de bloqueo, filtración, o interferencia.[123]

No debe haber discriminación, restricción, bloqueo o interferencia en la transmisión del tráfico de Internet, a menos que sea estrictamente necesario y proporcional para preservar la integridad y seguridad de la red; para prevenir la transmisión de contenidos no deseados por expresa solicitud –libre y no incentivada– del usuario; y para gestionar temporal y excepcionalmente la congestión de la red. Además, las normas sobre neutralidad de la red deben exigir que los prestadores del servicio de Internet sean transparentes respecto de las prácticas que emplean para la gestión del tráfico o la información.[124] En efecto, se recomienda a los intermediarios aplicar sólo restricciones al contenido en línea después de la intervención judicial; ser transparente para el

---

[118] Párrafos 61–64 *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, Report of the Special Rapporteur to the Human Rights Council on the protection of journalists and media freedom, UN Doc. A/HRC/20/17, 4 June 2012 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17_en.pdf

[119] Párrafo 87 del Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

[120] Biblioteca Digital Mundial, http://www.wdl.org/es/

[121] Párrafo 12, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión n, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[122] Párrafos 25-33 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[123] Punto 5 de la Declaración Conjunta sobre Libertad De Expresión e Internet del 20 de enero de 2012, del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Disponible en: http://www.osce.org/es/fom/78325?download=true

[124] Punto 5 de la Declaración Conjunta sobre Libertad De Expresión e Internet del 20 de enero de 2012, del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Disponible en: http://www.osce.org/es/fom/78325?download=true

usuario implicado en las medidas adoptadas, y en su caso al público en general; proporcionar, a ser posible, una notificación preventiva a los usuarios antes de la aplicación de las medidas restrictivas; y minimizar el impacto de las restricciones estrictamente al contenido en cuestión. Cualquier información relevante sobre tales prácticas debe ser puesta a disposición del público y del órgano encargado de supervisar el cumplimiento del principio de neutralidad de la red, en un formato que resulte accesible para todos los interesados. Por último, debe haber recursos eficaces para los usuarios afectados, entre ellos la posibilidad de apelar a través de los procedimientos previstos por el intermediario y por una autoridad judicial competente.[125]

Entre las buenas prácticas, se señala la Ley[126] elaborada por Chile consagró el principio de neutralidad en la red prohibiendo el bloqueo, la interferencia, la discriminación, el entorpecimiento y la restricción del derecho de «cualquier usuario de Internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a través de Internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de la red»[127]. Otro ejemplo es la elaboración de una Ley para la protección de la neutralidad de la Red en los Países Bajos[128.]

Límites y restricciones

Todas las medidas que puedan de una u otra manera afectar el acceso y uso de Internet deben interpretarse a la luz de la primacía del Derecho a la Libertad de Expresión. En este sentido, los tribunales internacionales han especificado claramente que el criterio para la restricción de la libertad de expresión es un criterio muy estricto que exige del Estado un alto grado de justificación.

Con el aumento del uso de las plataformas Web 2.0[129], cualquier persona con acceso a Internet tiene la posibilidad de difundir información a una audiencia mundial. La información ya no es exclusiva de los periodistas profesionales y un ejemplo es el *crowdsourcing*[130] o externalización masiva de tareas. De hecho, en los casos en que los periodistas tienen una acción limitada - tiempos de crisis humanitarias o de desastres naturales- las imágenes o vídeos grabados en los teléfonos móviles o los mensajes publicados en línea en redes sociales por *bloggers* se han hecho fundamentales para mantener a la comunidad internacional informada de la situación sobre el terreno. Al mismo tiempo, los medios de comunicación tradicionales -televisión, la radio, prensa- también pueden utilizar Internet para ampliar su público a un costo nominal y a pesar de la "democratización" de la información descrita, los periodistas profesionales siguen desempeñando un papel indispensable en la investigación, la organización, análisis de las noticias y la descripción de su contexto. Por lo tanto, Internet debe ser considerado un medio complementario a los medios de comunicación, que antes se basaban en la transmisión unidireccional de la información.[131]

No obstante, siendo la libertad de expresión un derecho fundamental en una sociedad democrática, no es un derecho absoluto[132]. En este sentido, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud de la normativa internacional de los Derechos Humanos en relación con los contenidos ajenos a Internet también se aplican a los contenidos en línea.[133]

Es importante subrayar las diferencias entre el contenido ilegal, que los Estados están obligados a prohibir en virtud del derecho internacional - como la utilización de niños en la pornografía - y el contenido considerado perjudicial, ofensivo, inaceptable o indeseable, con respecto de los cuales no existe tal obligación. En este sentido, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión realiza una clara distinción entre tres tipos de expresión[134]. En primer lugar existe la expresión que constituye

---

[125] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[126] Ley núm. 20.453. Consagra principio de neutralidad en la red para los consumidores y usuarios de Internet. 26 de agosto de 2010. Artículo 24 H a). Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile- http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1016570
[127] Párrafo 26 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf
[128] *Bits of Freedom* .Translations of Key Dutch Internet Freedom Provisions ;IRIS Merlin. Netherlands. Amendment of the Telecommunications Act. Disponible en: https://www.bof.nl/2011/06/27/translations-of-key-dutch-internet-freedom-provisions/
[129] Nota: Las plataformas Web 2.0 permiten a los usuarios interactuar y colaborar entre sí como creadores de contenido, a diferencia de sitios web estáticos donde los usuarios se limitan a la observación pasiva de los contenidos que se han creado para ellos.
[130] Nota: El *crowdsourcing* es la externalización abierta de tareas y trabajos mediante el uso de **comunidades masivas profesionales** a través de la Red.
[131] Párrafo 13, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[132] Párrafo 52 Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf
[133] Párrafo 55 de la Decisión sobre el seguimiento a la declaración sobre la prevención del genocidio (CERD / C / 67/1) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
[134] Párrafo 18, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

un delito según el derecho internacional y cuyos supuestos serán analizados a continuación. Por otra parte, existe la expresión que no es punible como delito, pero que puede justificar una restricción y una demanda civil. Los tipos de expresión que no constituyan un delito internacional según la normativa internacional no deben ser tipificados como delitos, «y ello incluye las leyes sobre difamación destinadas a proteger la reputación de las personas, ya que la penalización puede ser contraproducente y la amenaza de sanciones severas ejerce un importante efecto paralizante sobre el Derecho a la Libertad de Expresión».[135] Por último, existe la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero que problemas en términos de tolerancia, urbanidad y respeto por los demás. Por supuesto, cada expresión requiere respuestas jurídicas y tecnológicas diferentes y, en el último caso, cuando los tipos de expresión no dan lugar a sanciones penales o civiles pero plantean problemas en términos de urbanidad y respeto a los demás, se debe tratar de abordar las causas fundamentales de esa expresión, como la intolerancia, el racismo y los prejuicios, mediante la aplicación de estrategias de prevención.[136]

Restricciones imperativas: expresión que constituye un delito según el derecho internacional, y que los Estados tienen la obligación de prohibir

Internet puede constituir una herramienta efectiva para aumentar la transparencia en la conducta de los que detentan el poder, obtener acceso a las diversas fuentes de información, facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de las sociedades democráticas y luchar contra los regímenes autoritarios. Sin embargo, el problema clave de la comunicación mediada por ordenador, es que ésta disfruta de un carácter descentralizado e inabarcable, volátil y que escapa al control del Estado y por lo tanto puede realizarse una utilización indebida para actividades ilícitas.

En este sentido, en virtud del derecho penal internacional y/o la normativa internacional de Derechos Humanos, existen determinados tipos de expresión que los Estados están obligados excepcionalmente a prohibir en sus legislaciones nacionales. En todo caso, al tratarse de restricciones a un derecho humano, deben superar la llamada "prueba tripartita", que se encuentra en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[137]. Las restricciones deben estar prescriptas por la ley de forma inequívoca, tener un fin legítimo – asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas - y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad.

Utilización de niños en la pornografía

La pornografía infantil es una clara y legítima excepción a la regla general de "no restricción" de contenidos a través de Internet. Es más, los Estados están obligados a prohibir su difusión como un delito penal en sus legislaciones nacionales. La difusión de la pornografía infantil está explícitamente prohibida por el derecho internacional, en particular por el artículo 1 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil[138]. Su artículo 2 (c) establece que «Por utilización de niños en la pornografía se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de la partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales».

El Protocolo establece que los Estados Parte deben garantizar que, como mínimo, la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de pornografía infantil queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si tales delitos se cometen dentro como fuera de sus fronteras, de manera individual u organizada[139]. Esta legislación debe ser clara y completa, debe tratar la pornografía infantil en Internet como una grave violación de los derechos del niño y como un acto criminal.[140] Además, dados los vínculos entre la venta de niños, la trata de niños, el trabajo forzado, la prostitución infantil, el turismo sexual

---

[135] Párrafo 40, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[136] Párrafo 40 Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[137] Artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. «(…) Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesaria para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».
[138] Artículo 1 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil: «Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo».
[139] Artículo 3, párr. 1 (c) del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil
[140] Párrafo 21, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

y la pornografía infantil, los Estados deben ir más allá de las simples medidas de bloqueo, debiendo investigar y enjuiciar a los responsables, abordando la explotación de los niños de forma contundente.[141]

Como con cualquier limitación a la libertad de expresión, la legislación que prohíbe la difusión de pornografía infantil a través de Internet, por ejemplo mediante el uso de tecnologías que permiten el bloqueo y filtrado, debe ser suficientemente precisa, y gozar de las garantías adecuadas y eficaces contra los abusos o mal uso, incluyendo la supervisión y revisión por un tribunal independiente e imparcial u organismo regulador.

Instigación directa y pública a cometer genocidio

Teniendo en cuenta su capacidad para llegar a una gran audiencia, Internet puede ser utilizado como un medio de incitar a otros a cometer genocidio. Es por ello que el delito de instigación directa y pública a cometer genocidio adquiere especial relevancia y constituye un límite claro a la libertad de expresión. Se ha subrayado en repetidas ocasiones la "suma gravedad" de este delito y, de hecho, se ha señalado como clave el papel que los medios de comunicación tuvieron en uno de los genocidios más cruentos de la historia reciente, el genocidio de Ruanda, destacándolos como «una herramienta clave usada por extremistas en Ruanda para movilizar e incitar a la población a un genocidio».[142]

La instigación a cometer genocidio debe distinguirse de otros tipos de incitación, como la incitación a la discriminación o al odio, que analizaremos en el punto siguiente. La "instigación directa y pública a cometer genocidio" está prohibida en virtud del derecho internacional, por el artículo 3 de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; el artículo 25.3 (e) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el artículo 4.3 (c), del estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, y el artículo 2.3 (c), del estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. El delito viene definido por tres requisitos: la instigación debe ser directa, pública y perpetrada con la intención específica de instigar a la comisión del delito genocidio.

Con el fin de evitar cualquier limitación excesiva e indebida al Derecho a la Libertad de Expresión, las restricciones deben cumplir una serie de requisitos. En primer lugar la incitación a cometer genocidio debe estar prohibida por el derecho interno del Estado donde se cometa el delito, de igual manera que toda ley que restrinja la libertad de expresión. Éstas deben ser leyes "accesibles y precisas"[143].

Además, cualquier restricción que se imponga, debe cumplir con un examen cuidadoso de la amenaza de tal expresión para incitar directamente genocidio[144] mediante, por ejemplo, los indicadores que propone el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial[145]: el orador, el público objetivo, el contenido o significado del discurso, el contexto social, la historia, la forma de transmisión y otros indicadores.

Apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia

El artículo 20.2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[146] conviene que los Estados deberán prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. La restricción de la libertad de expresión en este sentido viene también apoyada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial[147] y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial estipulando que los Estados Partes deberán declarar ilegales y prohibirán toda difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial y la incitación a la discriminación racial un delito penado por la ley.[148]

---

[141] Párrafo 22, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[142] Párrafo 23, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[143] Párrafo 53 de la Decisión sobre el seguimiento a la declaración sobre la prevención del genocidio (CERD / C / 67/1) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
[144] Párrafo 25, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[145] Decisión sobre el seguimiento a la declaración sobre la prevención del genocidio (CERD / C / 67/1) del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
[146] Artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966: «Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley».
[147] Recomendación general Nº 15, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, relativa al artículo 4 de la Convención, 42º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 240 (1993). http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgencom15.html : «La prohibición de la difusión de todas las ideas basadas en la superioridad o el odio racial es compatible con el derecho a la libertad de opinión y de expresión».
[148] Artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:
«Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación

El comentario general Nº 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos realizado por el Comité de Derechos Humanos establece que los artículos 19 y 20 del Pacto son compatibles y se complementan entre sí. De esta manera los actos que contemplados en el artículo 20 están sujetos a restricciones conforme al artículo 19.3[149] y en consecuencia una limitación que se justifica sobre la base del artículo 20 también debe cumplir con el artículo 19.3.[150] Por otra parte, lo que distingue a los actos que contempla el artículo 20 de los que pueden ser objeto de restricción en virtud del artículo 19.3, es que los hechos tratados en el artículo 20 exigen por el Pacto una respuesta específica por parte del Estado: su prohibición por ley. Sólo en este sentido el artículo 20 puede considerarse como *lex specialis* con respecto al artículo 19.3.[151]

El artículo 20.2, exige que se den dos elementos clave del tipo de expresión: 1) la apología del odio[152], y 2) que ésta constituya una incitación a uno de los tres resultados enumerados del artículo: la discriminación, la hostilidad o la violencia. Es decir, la apología del odio nacional, racial o religioso – definido como "emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión del grupo objetivo"[153] - no constituye una violación del Pacto en sí misma, sino que sólo se convierte en delito si acarrea además una incitación, es decir, cuando las "declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosas (…) puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos"[154] ya que existe, en ese determinado contexto, un vínculo muy estrecho entre la expresión y el riesgo resultante de discriminación, hostilidad o violencia. A este respecto, un análisis del tejido socio-económico e histórico es esencial para determinar si una determinada expresión puede constituir una apología del odio.[155]

Es indispensable que las leyes para combatir la incitación al odio sean interpretadas y aplicadas por el poder judicial y no restringir excesivamente las formas legítimas de expresión[156], pues «muchas formas de incitación al odio no cumplen con el nivel de gravedad se establece en el Pacto».[157] Los Estados deberían solicitar la retirada de contenidos sólo a través de una orden judicial y los intermediarios nunca debe ser considerados responsables por el contenido de los cuales no son los autores. El derecho de las personas a expresarse de forma anónima en línea también debe garantizarse plenamente[158]. En este sentido, los Principios de Camden Sobre La Libertad de Expresión y la Igualdad realizan una descripción de lo que no constituye un delito de apología del odio. A este respecto, «la promoción, por distintas comunidades, de un sentido positivo de identidad del grupo no constituye expresiones de odio»[159], así como tampoco constituye un delito «la crítica dirigida contra, o el debate sobre, las ideas, creencias o ideologías particulares, o las religiones o instituciones religiosas» siempre que éstas expresiones de odio no cumplan con los elementos esenciales del 20.2 del Pacto definidas en el párrafo anterior.

Asimismo muchos Estados no cumplen con el criterio de claridad jurídica y disponen de legislaciones vagas que incluyen disposiciones como la "incitación a los disturbios religiosos", "promover la división entre creyentes y no creyentes", "difamación de la religión", "incitar a la violación", "instigar el odio y la falta de respeto contra

---

o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:
a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;
b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;
c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella».

[149] Artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966: "El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. "

[150] Párrafo 50 de la Observación general Nº 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional por el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34): «Los artículos 19 y 20 son compatibles entre sí y se complementan. Los actos a que se refiere el artículo 20 son de naturaleza tan extrema que quedarían todos sujetos a restricción con arreglo al párrafo 3 del artículo 19. Así pues, las limitaciones que se justifiquen por el artículo 20 tendrían también que cumplir el párrafo 3 del artículo 19».

[151] Párrafo 51 de la Observación general Nº 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional por el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34): «El elemento que distingue los actos a que se refiere el artículo 20 de otros que también podrían ser objeto de restricción con arreglo al párrafo 3 del artículo 19 es que respecto de los primeros el Pacto indica la medida concreta que debe tomar el Estado, o sea, prohibirlos por ley. Solo en esta medida puede el artículo 20 ser considerado lex specialis con respecto al artículo 19».

[152] El término Los términos 'odio' y 'hostilidad' se refieren a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y odio hacia el grupo objetivo.

[153] Principio 12 (i) de los Principios de Camden Sobre La Libertad de Expresión y la Igualdad de Abril de 2009.

[154] Principio 12 (ii) de los Principios de Camden Sobre La Libertad de Expresión y la Igualdad de Abril de 2009.

[155] Párrafo 23, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[156] Párrafo 76 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, "Informe del Relator Especial a la Asamblea General sobre la incitación al odio y la incitación al odio" UN Doc. A / 67/357, 7 de septiembre de 2012.

[157] Parrafo 28 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[158] Párrafo 87 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Informe del Relator Especial a la Asamblea General sobre la incitación al odio y la incitación al odio. UN Doc. A / 67/357, 7 de septiembre de 2012.

[159] Principio 12 (iv) de los Principios de Camden Sobre La Libertad de Expresión y la Igualdad de Abril de 2009.

el régimen en el poder", "incitar a la subversión contra el Estado poder" y "delitos que dañan la tranquilidad pública"[160]. Estas formulaciones no respetan el elemento esencial de "claridad" y por ende constituyen una restricción inadmisible al derecho de expresión, «que implica que debería ser posible examinar, debatir y criticar abiertamente, incluso con dureza y sin razón, ideas, opiniones, creencias e instituciones, incluidas las religiosas, siempre y cuando esto no aboga por el odio que incita a la hostilidad, la discriminación o la violencia contra una persona o un grupo de individuos».[161]

Las restricciones a la libertad de expresión, aunque necesarias para la protección contra la discriminación, la hostilidad o la violencia, no deben de constituir el único medio para combatir esta lacra. Las leyes son necesarias y un componente importante en el tratamiento de la incitación al odio, pero éstas deben complementarse con medidas políticas dirigidas al cambio en la mentalidad, la percepción y el discurso. Se trata de un enfoque con múltiples capas que debe ser apoyado por la voluntad y el compromiso político y social para lograr un cambio. Esto no sólo ayuda a hacer frente a las formas menos graves de incitación al odio, pero también es compatible con la sensibilización de la sociedad y la prevención. Para lograr cambios reales en las mentalidades, percepciones y discursos, son necesarios un amplio conjunto de medidas de política, por ejemplo en los ámbitos del diálogo intercultural o la educación para la diversidad, la igualdad y la justicia y en el fortalecimiento de la libertad de expresión y la promoción de una "cultura de la paz".[163] En efecto, respuesta estratégica a las expresiones consideradas ofensivas o intolerantes es aquella que apuesta por más libertad de expresión: una política que implique más libertad de expresión y discurso educa sobre las diferencias culturales, promueve la diversidad y la comprensión, empodera y da voz a las minorías y a los pueblos indígenas. Estas políticas incluyen, por ejemplo, el apoyo de los medios comunitarios y su representación en principales medios de comunicación.[164] Como fue reconocido en el documento final de la Conferencia de Examen de Durban[165], la mejor estrategia para llegar a las personas es "más libertad de expresión", cambiando el pensamiento de los individuos de una sociedad y no simplemente lo que hacen. Es fundamental el papel que el derecho a la libertad de opinión y la expresión puede desempeñar en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia en todo el mundo.

Incitación al terrorismo

Los Estados deben «prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo, e impedir dicha conducta».[166]

No existe una definición aceptada internacionalmente para el término "terrorismo"[167] y por lo tanto, los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad para interpretar qué tipo de expresión constituye una incitación a estos actos.[168] Teniendo esto en cuenta el Relator Especial sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, basándose en las mejores prácticas, aportó una definición de modelo de terrorismo, así como de la incitación al terrorismo.[169] Con respecto a este último, propone la siguiente formulación: «Constituye delito de difusión intencional e

---

[160] Parrafo 29 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[161] Parrafo 30 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[162] Parrafo 41 del Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[163] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[164] Ibídem
[165] La Segunda Conferencia de la ONU sobre el Racismo. Cumbre organizada por la ONU en Ginebra del 20 al 24 de abril. Se evaluó el progreso hacia los objetivos fijados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban, Sudáfrica, en 2001, y por ello recibe el nombre de Conferencia de Examen de Durban.
http://www.un.org/en/durbanreview2009/
[166] Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005,
http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1624%282005%29
[167] En 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU trató de rectificar este problema con una definición no vinculante del terrorismo en la Resolución 1566: «Cualquier acto, además de los ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2004) destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar una acción o abstenerse de hacerla».
[168] Párrafo 33 Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[169] Párrafo 32 del Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin, A/HRC/C/16/51, 22 de diciembre de 2010,
http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.51_sp.pdf

ilícita o la divulgación por cualquier otro medio, de un mensaje destinado al público con la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, siempre que dicha conducta, propugne o no expresamente un delito de terrorismo, provoque un riesgo de que se cometan uno o más delitos de ese tipo». Así, de acuerdo a esta definición, deben darse dos requisitos para poder hablar del delito de "incitación al terrorismo". En primer lugar debe existir la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo; y en segundo lugar, la existencia de un riesgo real de que ese delito se cometa como consecuencia de dicha intención.

Una vez más, como ocurre con el resto de las restricciones, para que éstas no violen la libertad de expresión y opinión, deben cumplir con la llamada "prueba tripartita", lo que conlleva en este caso concreto que la restricción «a) debe limitarse a la incitación a una conducta que sea verdaderamente de carácter terrorista [en el sentido de la definición dada en el párrafo anterior]; b) no deberá entrañar una restricción de la libertad de expresión más allá de la necesaria para proteger la seguridad nacional y el orden, la salud o la moral públicas; c) deberá estar definido en la ley en un lenguaje preciso, evitando en particular el empleo de términos vagos como "apología" o "promover" el terrorismo; d) deberá entrañar un riesgo real (objetivo) de que se cometa el acto al que se incita; e) deberá contener una referencia expresa a dos elementos de intencionalidad, a saber, la intención de transmitir un mensaje y la intención de que ese mensaje incite a la comisión de un acto terrorista; y f) deberá contener una referencia al carácter "ilícito" de la incitación al terrorismo, de manera que no excluya la aplicación de causas de modificación o exención de la responsabilidad penal».[170]

En su relación a Internet, las restricciones de los materiales considerados como una incitación al terrorismo son a menudo medidas "torpes o ineficaces, o ambos". Puede ser más efectivo idear estrategias que jueguen con las ventajas de Internet en lugar de en su contra, es decir, realizar un uso de Internet como medio positivo de contrarrestar tal incitación. Una estrategia más eficaz puede ser, por ejemplo, la difusión de contranarrativas a los mensajes extremistas que constituyan una incitación al terrorismo.[171]

Otras restricciones: la prueba "tripartita"

La libertad de expresión y de opinión está íntimamente relacionada con otros derechos con los que puede entrar en conflicto. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones, que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas; o a la protección de la seguridad nacional y el orden público, o de la salud y la moral públicas.

Como ocurre con las restricciones a la libertad de expresión en otros medios, aquellas que afectan «al funcionamiento de los sitios web, los blogs u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos o similares, incluidos los sistemas de apoyo a estas comunicaciones, como los proveedores de servicios de Internet o los motores de búsqueda»[172] deben ajustarse también a la normativa internacional de Derechos Humanos. Por lo tanto, cualquier restricción de acceso, el bloqueo o suspensión obligatoria de sitios web enteros o generalizados, plataformas, conductos, direcciones *IP*, extensiones de nombres de dominio, puertos, protocolos de red o cualquier tipo de aplicación, así como medidas encaminadas a eliminar enlaces (*links*), datos y sitios web del servidor en los que están alojados, constituyen una restricción que solo será excepcionalmente admisible en los estrictos términos establecidos en el 19.3 del Pacto, que establece la llamada "prueba tripartita" que consiste en el cumplimiento de tres requisitos acumulativos: 1) la previsión de la restricción por una ley formulada con precisión suficiente para permitir a un individuo regular su conducta en consecuencia y debe ser accesible al público; 2) que la restricción se base en uno de los motivos legítimos de restricción mencionados en el párrafo anterior; y 3) que la restricción sea necesaria y proporcionada, o el medio menos restrictivo para lograr uno de los objetivos específicos mencionados anteriormente. Por supuesto, se deben respetar asimismo las garantías vinculadas al debido proceso y a la reserva judicial.

Pero esta compatibilidad con el artículo 19.3 debe atender a la realidad específica de Internet. Es decir, «los enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación—como telefonía o radio y televisión—no pueden transferirse sin más a Internet, sino que deben ser diseñados específicamente para este

[170] Párrafo 31 del Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin, A/HRC/C/16/51, 22 de diciembre de 2010, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.16.51_sp.pdf

[171] Párrafo 35-36 Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[172] Párrafo 43 de la Observación general Nº 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional por el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34).

medio, atendiendo a sus particularidades».[173] Así, «cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza.»[174] Además, en el momento de establecer la eventual proporcionalidad de una determinada restricción, es imprescindible evaluar el impacto (o costo) de dicha restricción no sólo desde el punto de vista de los particulares directamente afectados con la medida, sino desde la perspectiva de su impacto en el funcionamiento de la red.[175]

En cuanto a la aplicación de la restricción, esta debe ser realizada por un organismo independiente de toda influencia indebida de tipo político, comercial, u otro tipo de influencia no justificado, de una manera que no sea ni arbitraria ni discriminatoria, y con las garantías adecuadas contra los abusos, incluida la posibilidad de impugnación y recurso contra su aplicación abusiva.[176]

En cuanto a la competencia respecto de causas vinculadas con expresiones en Internet, esta debería corresponder exclusivamente a los Estados en los que tales causas presenten los contactos más estrechos, normalmente debido a que 1) el autor de la expresión que se pretende restringir reside en ese Estado; o 2) la expresión se publicó desde Estado en cuestión o se dirige específicamente al público ubicado en él.

Para prevenir lo que se conoce como "turismo de la difamación" o "fórum shopping"[177], los particulares solo deberían poder iniciar acciones judiciales en una jurisdicción en la que puedan demostrar haber sufrido un perjuicio sustancial de manera. En este sentido, es importante que las autoridades adopten reglas jurisdiccionales compatibles con la noción de publicación única[178] que previene tanto el mencionado efecto indeseable de la selección deliberada de una jurisdicción como el doble juzgamiento por una misma causa (non bis in idem)[179].

Protección de los derechos de autor

La protección de los derechos de autor es sin duda un fin legítimo que puede dar lugar a la imposición de limitaciones al Derecho a la Libertad de Expresión, salvaguardando los requisitos mencionados y las particularidades que caracterizan a Internet. En particular, dicha protección no puede realizarse de modo que se desaliente la creatividad o el libre intercambio de información e ideas.[180]

Derecho a la privacidad de las personas y la protección de datos personales

Particular referencia debe hacerse a las redes sociales y el derecho a la privacidad de las personas. Como afirma La Rue, «la gran cantidad de información personal que se encuentra disponible en línea —en particular, a través de los sitios de las redes sociales— (…) plantea serias preocupaciones sobre el derecho a la privacidad, por ejemplo, quién tiene acceso a información personal específica, cómo se utiliza la información, y si la información se almacena y por cuánto tiempo.[181]

---

[173] Punto 1 (c) de la Declaración Conjunta del 1 de junio 2011 sobre libertad de expresión en Internet. El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&lID=2

[174] Párrafo 35, de la Observación general Nº 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional por el Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/34):

[175] Párrafo 53 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[176] Párrafo 17, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[177] Turismo de la difamación: Término acuñado por Geoffrey Robertson (como libel tourism) para describir el fórum shopping en relación a las demandas de difamación, es decir, la búsqueda de una jurisdicción, sobre otra, que ofrezca una mayor ventaja, como por ejemplo, la exigencia de una menor carga de prueba.

[178] Regla de publicación única: Solo debería permitirse que se presentara una única acción por daños respecto de tales contenidos y, cuando corresponda, se debería permitir una única reparación por los daños sufridos en todas las jurisdicciones. Además, en el caso de contenidos similares, publicados con el mismo formato y en el mismo lugar, los plazos para la interposición de acciones judiciales deberían computarse a partir de la primera vez que fueron publicados. (punto 4 (a) de la Declaración Conjunta del 1 de junio 2011 sobre libertad de expresión en Internet.

[179] Punto 4 (a) de la Declaración Conjunta del 1 de junio 2011 sobre libertad de expresión en Internet El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&lID=2

[180] Párrafo 75 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[181] Párrafo 11, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

»Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la privacidad "de conformidad con el derecho internacional de los Derechos Humanos, incluyendo el contexto de las comunicaciones digitales»[182]. Se trata de una obligación indispensable para poder disfrutar del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión en su totalidad. Es decir, «el respeto de la libertad de expresión en línea presupone la privacidad de las comunicaciones».[183]

La protección del derecho a la vida privada implica al menos dos políticas concretas vinculadas al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión: la protección del discurso anónimo[184] frente a las interferencias estatales y la protección de los datos personales[185] y las comunicaciones.

La primera obligación implica que los requerimientos de identificación y autenticación en línea sean utilizados exclusivamente en transacciones e interacciones sensibles y de riesgo, y no de manera generalizada para todos los servicios y aplicaciones.[186] Una vez más, el requisito de proporcionalidad se impone, por lo que la recolección de información privada del usuario se hará siempre en función del riesgo.

En cuanto a la protección de los datos personales y las comunicaciones, le «corresponde al Estado respetar la privacidad de los individuos y velar por que terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente».[187] Es decir, la obligación implica por un lado, inhibirse de hacer intrusiones arbitrarias en la esfera del individuo, sus datos personales y sus comunicaciones y, por otro lado, garantizar que otros actores se inhiban también de realizar tales conductas. Los Estados deben establecer regímenes de protección de datos personales que regulen su almacenamiento, procesamiento, uso y transferencia. Como ocurre con todo derecho, la defensa de la privacidad debe hacerse conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y «las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público».[188]

En definitiva, las medidas deben promover la existencia de espacios en línea libres de observación o documentación de la actividad e identidad de los ciudadanos y el uso de servicios de autenticación proporcionales[189].

El *Habeas data*, y el derecho al olvido

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sostiene que «para que la protección de la vida privada sea lo más eficaz posible, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar esos archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a pedir su rectificación o eliminación».[190]

Por su parte la Resolución de la ONU *El derecho a la privacidad en la era digital*[191] destaca que las tecnologías pueden ser usadas para buenos propósitos, pero también para violaciones de los Derechos Humanos, en particular del derecho a la privacidad. La protección de este derecho constituye una garantía fundamental enlazada con

---

[182] Párrafo 4 de la Resolución de las Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013. 68/167. El derecho a la privacidad en la era digital. A/RES/68/167. 21 de enero de 2014. Disponible en: http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r68_es.shtml

[183] Párrafo 130 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[184] El "discurso anónimo" implica la participación en el debate público – mediante notas de opinión o participación en foros de debate - sin revelar la identidad del emisor de forma que se evitan las represalias injustas por el ejercicio legítimo de la Libertad de Expresión. También supone la posibilidad de llamar a movilizaciones sociales, de convocar a otros ciudadanos a manifestarse, de organizarse políticamente o de cuestionar a las autoridades, aun en situaciones de riesgo. (párrafo 134 134 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

[185] Párrafo 133-134 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[186] Párrafo 136 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[187] Párrafo 22 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[188] Principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de Octubre de 2002 de la OEA, Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&lID=2

[189] Párrafo 47 Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/23/40. Del 17 de abril de 2013. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf

[190] Párrafo 14 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf

[191] Resolución El derecho a la privacidad en la era digital adoptada el 18 de diciembre de 2013 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/68/167. 21 de enero de 2014. Disponible en:

el Derecho a la Libertad de Expresión, de asamblea y asociación, además del de la salud y la sexualidad. En este contexto, llamaron a establecer regulaciones en la materia para prevenir los efectos negativos.

Con este objetivo algunos Estados[192] han reconocido en sus textos constitucionales la acción *Habeas data*, una acción constitucional que puede ejercer cualquier persona que estuviera incluida en un registro o banco de datos. Esta acción le permitiría acceder al registro donde se encuentren almacenados sus datos y que le sea suministrada la información existente sobre su persona. Asimismo puede solicitar la eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada.

Esta acción también contempla el "derecho al olvido", esto es, el derecho de una persona a eliminar información que considera obsoleta por el transcurso del tiempo, que ha perdido su utilidad o que de alguna manera afecta el libre desarrollo de alguno de sus derechos fundamentales. Particular importancia tiene la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que con su fallo[193], respaldó este derecho en el territorio de la Unión. A partir de la sentencia los buscadores de Internet deberán retirar los enlaces a informaciones publicadas en el pasado si se comprueba que son lesivas para alguna persona y carecen de relevancia. No se trata de reescribir la historia ni de alterar la hemeroteca. Es decir, cuando la publicación original es legítima no comporta el derecho a borrar esa información del soporte original, sino que tan solo se eliminará de los resultados de los buscadores para que los datos lesivos no permanezcan eternamente en Internet. Según establece la sentencia, el interesado debe presentar su solicitud directamente al buscador, y éste deberá examinar si es fundada. En caso de que el buscador no acceda a retirar la información, el afectado podrá acudir a la autoridad de control o a los tribunales para que estos lleven a cabo las comprobaciones necesarias y, en su caso, ordenen al buscador la retirada de la información.

Ciberseguridad y delitos informáticos

La "ciberseguridad" es un término amplio que puede referirse tanto a la seguridad de la infraestructura nacional y de las redes a través de las cuales se provee el servicio de Internet, como a la seguridad o integridad de los usuarios.[194] Esta amplitud y falta de concreción puede acarrear un abuso de las restricciones a la Libertad de expresión. Una mayor acotación del término permitiría que determinadas conductas que no están dirigidas a atentar contra la integridad de las redes e infraestructura de Internet, o contra la integridad o confidencialidad que contienen – como la difamación o el fraude- no sean tipificadas como "delitos informáticos"[195] tan sólo por el medio tecnológico empleado para cometer el delito, y se evite un incremento de sus penas.[196] Además, los gobiernos deben abstenerse de privilegiar el uso concentrado y centralizado del derecho penal como instrumento fundamental para afrontar todas las posibles amenazas que puedan atentar contra la seguridad en línea[197].

Restricciones inadmisibles

El gran potencial y beneficios de Internet se encuentran en sus características únicas: velocidad, alcance mundial y relativo anonimato. Estas características permiten a las personas difundir información y movilizar a la población en "tiempo real", una posibilidad que asusta a los gobiernos y a los grupos de poder. Esto ha llevado al aumento de las restricciones a la Internet que reducen ilegítimamente el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos – la libertad de expresión - a través del uso de tecnologías cada vez más sofisticadas para bloquear contenido, monitorear e identificar activistas y críticos, la criminalización de la legítima expresión, y la adopción de una legislación restrictiva para justificar tales medidas.[198]

Conforme a lo estipulado en la Resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos no se pueden restringir nunca los siguientes tipos de expresión: la discusión de las políticas del gobierno y el debate político, la información sobre los Derechos Humanos, las actividades del gobierno y su corrupción, la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas —en particular, en pro de la paz o la

---

[192] En Colombia por ejemplo la Ley 1581 de 2012 sobre Habeas Data disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1581_2012.html
[193] Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del 13 de mayo de 2014. Asunto C-131/12
[194] Resolución 181 de la UIT, Recomendación UIT–T X.1205.
[195] El delito informático es aquel que tiene como objetivo destruir y dañar ordenadores, medios electrónicos y redes de Internet.
[196] Pág. 3 de la *Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: un ciberespacio abierto, protegido y seguro*. Join (2013) 1 final. 7 de febrero de 2013." Comisión Europea. Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.
[197] Párrafo 120 del Informe sobre Libertad de Expresión e Internet la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/internet/INFORME_FE_INTERNET_2013.pdf
[198] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement

democracia - y la expresión de las opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, por miembros de minorías o de grupos vulnerables, entre otros. Además, reitera que las restricciones no puede servir "como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los Derechos Humanos"[199] ni, bajo ninguna circunstancia, atentar «contra una persona, por el ejercicio de su Libertad de Opinión y Expresión, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato».[200]

Las restricciones ilegítimas que ejercen los Estados sobre el derecho de acceso a Internet pueden ser de dos tipos: de control directo, es decir, la restricción del acceso en sí mismo con medidas que incluyen desde el veto total hasta la censura, o de control indirecto, una vez el acceso se ha producido.

Control directo

Veto del acceso a Internet

La forma más clara de control directo de la libertad de expresión en Internet consiste en vetar totalmente el acceso a la red, una medida que viola manifiestamente la obligación de no restricción del derecho de acceso a Internet y que en consecuencia produce una restricción de la libertad de expresión que en ningún caso cumple con los requisitos del 19.3 del Pacto. El veto total se utiliza actualmente en Corea del Norte, una medida impuesta por el gobierno de Kim Jong-un, y que mantiene al país aislado de la comunidad internacional. El acceso a Internet es ilegal, salvo autorización expresa, y la infracción de esta norma conlleva graves sanciones. La población tiene acceso a una intranet nacional, llamada Kwangmyong, controlada por el gobierno.

Acceso restrictivo a la red

Existen, a parte del veto total, otras formas de restringir el acceso a la red, como lo son la expedición de autorizaciones exclusivas a "personas de confianza" (medidas utilizadas en Cuba o Marruecos por ejemplo) o el cobro de sumas prohibitivas por el acceso a la Red con lo que se restringe acceso y limita conexión a Internet (una medida utilizada por el gobierno de Kazajstán)

Concretamente en Cuba, el Decreto-Ley 209 *Acceso desde la República de Cuba a la red informática global* de 1996, instauró varias medidas que contravienen el derecho de acceso a Internet y la liberta de expresión. En primer lugar, según el texto, el uso de Internet no debe hacerse violando los principios morales de la sociedad cubana ni los textos de las leyes del país. Por su parte los correos electrónicos no deben "comprometer la seguridad nacional". Asimismo, el acceso a la Red en el país es proporcionado por un único proveedor de servicios. Los usuarios han de registrarse ante las autoridades y justificar necesidad de uso, con la obligación de firmar contrato de utilización con cláusulas restrictivas. El resultado es que solo las personas afines al régimen o que forman parte del gobierno tienen acceso a la Red. Además, solo hay un cibercafé público, accesible a los artistas sindicados oficialmente y abierto por la afluencia de turismo. Su precio es de 5 dólares/hora, la mitad del salario mensual medio de los cubanos. A consecuencia de estas políticas en Cuba existe un mercado negro de direcciones de correo electrónico en el que participan los pocos cubanos que disponen de un ordenador. Los periodistas independientes, para burlar la censura, deben enviar sus artículos a los responsables de los *sites* que operan desde el exilio, donde luego los publican.[201]

Bloqueo arbitrario o filtrado de contenido y de sites

En relación a Internet el método más común de restringir los tipos de expresión legítima es a través del bloqueo de contenido o de *sites* es decir, la fragmentación de Internet a través de la imposición de los firewalls y filtros a modo de precensura, así como a través de requisitos de registro, o mediante el bloqueo de sitios web y dominios web que dan acceso a contenidos generados por los usuarios o las redes sociales, justificando estas injerencias por razones sociales, históricas o políticas.[202] Uno de los ejemplos más claros lo encontramos

---

[199] Párrafo 42-43 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[200] Párrafo 42-43 Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[201] Ángel L. Rubio Moraga, "Censura en la Red: restricciones a la libertad de expresión en internet." Universidad SEK de Segovia; POLITICAS, LEGISLACION Y NUEVAS INICIATIVAS EN TORNO A LOS TELECENTROS Y LAS TICS - CUBA*lac.derechos.apc.org/investigacion/telecentros_cuba.doc*
[202] *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Tenth anniversary joint declaration: Ten key challenges to freedom of expression in the next decade*, UN Doc. A/HRC/14/23/Add.2 , 25 March 2010.

en Irán, cuyo gobierno obliga a los ISP a bloquear aquellos *sites* considerados peligrosos por ser inmorales o contrarios a la seguridad del Estado.

Para llevar a cabo esta tarea, los Estados utilizan mecanismos cada vez más sofisticados. Además, «la falta de transparencia que rodea a estas medidas también hace que sea difícil determinar si el bloqueo o filtrado es realmente necesario para los supuestos objetivos esgrimidos por los Estados».[203] En este sentido, toda prohibición genérica del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas es incompatible con los requisitos establecidos en el artículo 19.3 del Pacto. En efecto, «los Estados deben proporcionar información detallada acerca de la necesidad y la justificación para bloquear un sitio web en particular, e incumbe a una competente autoridad judicial o un órgano independiente de cualquier influencia indebida de tipo político, comercial u otro tipo de influencia, determinar qué contenido se debe bloquear, para asegurar que esa técnica no se utiliza como un medio de censura. (…) Tampoco es compatible con esa disposición prohibir que un sitio o un sistema publique material por el solo hecho de criticar al Gobierno o al sistema político o social al que se adhiere»[204]. En aras a evitar la arbitrariedad y discrecionalidad, los Estados que ejercen la censura «deberían proporcionar listas enumerando los sitios web bloqueados y todos los detalles en cuanto a la necesidad y justificación para bloquear cada sitio de forma individual».[205] Finalmente, la determinación de qué contenidos deben ser bloqueados debe decidirse por una autoridad judicial competente o un organismo independiente de cualquier influencia política, comercial, u otras injustificadas.

Otro método para el bloqueo o filtrado de contenidos es la monitorización de la Red por parte de una brigada policial, método utilizado en numerosos países, como en China, Rusia, o India. China se conectó a Internet en 1993 y permite a sus ciudadanos disponer de cuentas privadas desde 1995, es decir, que en lugar de prohibir acceso lo ha impulsado. Sin embargo, ejerce un control sistemático de todo aquello que considere ajeno al régimen. La brigada policial ejerce el control de ISP, realiza el bloqueo de *sites* espinosos para el régimen (como aquellos relacionados con los Derechos Humanos/ Tíbet o a fuentes de información como el The New York Times, The Wall Street Journal o la CNN), cierra cibercafés y aplica de penas durísimas a ciberdisidentes (incluyendo la pena capital). Los *ISP* están obligados por ley a rastrear las cuentas de correos electrónicos, a cortar la conexión e informar de mensajes subversivos.[206]

Criminalización de la expresión legítima

Otra línea de restricción a la libertad de expresión legítima en línea es el castigo de quienes expresan sus opiniones contrarias al interés nacional o a lo "políticamente correcto", es decir, la elaboración de leyes penales para que la expresión en línea ya existente quede tipificada como delito, o bien, para criminalizar la acción de expresión en Internet. «Dichas leyes se justifican a menudo como necesarias para proteger la reputación, la seguridad nacional de los individuos o para combatir el terrorismo. No obstante, en la práctica, se utilizan con frecuencia para censurar el contenido con el que el Gobierno y otras entidades de poder no está de acuerdo».[207] Dado el papel fundamental y la influencia de lo intermediarios sobre cómo y qué contenido se hace circular a través de Internet, los Estados buscan controlarlos y considerarlos legalmente responsables «por no impedir el acceso a contenidos considerados ilegales».[208]

Además, es habitual que los periodistas y *bloggers* sean «a menudo objeto de amenazas, intimidación y ataques a causa de sus actividades, al igual que las personas que se dedican a la reunión y análisis de información sobre la situación de los Derechos Humanos y que publican informes relacionados con los Derechos Humanos, incluidos los jueces y abogados».[209] En este ámbito, la obligación de los Estados no sólo va dirigida en un sentido negativo – de no restringir el contenido en línea - sino que los Estados deberían prohibir activamente

---

[203] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[204] Párrafo 40, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf
[205] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27
http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[206] Ángel L. Rubio Moraga, Censura en la Red: restricciones a la libertad de expresión en internet. Universidad SEK de Segovia.
[207] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[208] Informe de 16 Mayo 2011 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Frank La Rue. A/HRC/17/27 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement
[209] Párrafo 38, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

las restricciones al Derecho a la Libertad de Expresión legítima (…) y elaborar medidas para «evitar el encarcelamiento ilegítimo de individuos, e investigar vigorosamente todos los ataques y enjuiciar a los autores en el momento oportuno, y en el caso de asesinatos, ofrecer una reparación efectiva a los representantes de las víctimas».[210]

Control indirecto

Entre las medidas de control indirecto, podemos encontrar campañas de propaganda en Internet, la redacción de leyes o propuestas de regulación – bajo el pretexto de la lucha contra el crimen – que consienten el uso de software de filtrado como *Net Nanny*[211], *Cybersitter*[212], aplicaciones que se basan en listas negras de web por palabras clave que prohíben en ocasiones el acceso a sites inofensivos. Además, sin llegar a ser censura propiamente dicha – interfiere en el derecho a la intimidad, muy relacionado con el derecho de acceso a la información y la libre expresión – el uso de redes de espionaje como *Echelon*[213].

La protección de los whistleblowers

La Organización Internacional del Trabajo define *whistleblower* – o denunciante interno- como aquel empleado o ex empleado que informa de una conducta ilegal, prácticas ilegales, peligrosas o poco éticas por parte de los empleadores. No existe una definición jurídica internacionalmente aceptada, pero la figura del *whistleblower* se ha convertido en una pieza fundamental para la lucha contra la corrupción y la violación de principios y normas legales. Un aspecto destacable de las denuncias de los *whistleblowers* es que esta práctica no se circunscribe al sector público sino que en muchos casos la información alude de forma directa los ámbitos corporativos y el sector privado.

El artículo 33 de la Convención de Mérida de la ONU ya estableció en el año 2003, que «cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención».[214]

En noviembre de 2010, en Seúl, la Cumbre del G-20, a través del Grupo de Trabajo Anti-corrupción, identificó la protección de los denunciantes como área de alta prioridad en su agenda para luchar contra la corrupción en todo el mundo. En respuesta a este problema, el grupo de trabajo publicó en el año 2013 un compendio de las mejores prácticas y directrices para la legislación sobre la protección de los denunciantes[215] en las que reconoció el papel fundamental del *whistleblower* y la necesidad de la elaboración de normas que le confieran una protección legal efectiva y una guía clara del procedimiento.

Así lo confirmó la Declaración conjunta del 21 de diciembre de 2010 sobre *Wikileaks*, que establece en su punto 3: «Es responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control. Las otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (*whistleblowers*) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violacio-

---

[210] Párrafo 44 Informe del Relator Especial sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, 10 de agosto de 2011, A/66/290,
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A.66.290.pdf

[211] *Net Nanny* es un software de control de contenido para controlar la actividad del ordenador de un niño. El producto estrella permite al propietario de una computadora bloquear y filtrar el contenido de Internet, limitar el tiempo de uso, y bloquear los juegos de PC de escritorio. Más información en: http://www.netnanny.com/

[212] *Cybersitter* es un software que puede bloquear "contenidos adultos objetables", las redes sociales, los juegos en línea y otros contenidos que se consideren "inadecuados". Permite además un "registro de mensajes de correo electrónico enviados y recibidos", "grabar el chat de Facebook y sus mensajes",
"bloquear *phishing*, sitios web maliciosos, peligrosos o pornográficos". Más información en: https://www.cybersitter.com/

[213] *Echelon* es un sistema de interceptación de las comunicaciones a nivel mundial - como mínimo, de comunicaciones privadas y económicas, y no militares - en el que participan los Estados Unidos, el Reino Unido, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda en el marco del Acuerdo UKUSA. INFORME sobre la existencia de un sistema mundial de interceptación de comunicaciones privadas y económicas (sistema de interceptación ECHELON) (2001/2098(INI)) Disponible en:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0264+0+DOC+XML+V0//ES

[214] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Disponible en:
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

[215] G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers

nes del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de Derechos Humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe. Cualquier intento de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas aplicadas por órganos imparciales e independientes con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo».[216]

Como se observa, la protección de *whistleblowers* está incluida en muchos convenios y tratados internacionales sobre lucha anticorrupción. Sin embargo, hasta la fecha sólo algunos países han logrado adoptar leyes integrales respecto al estímulo y protección de los *whistleblowers*. Y en los casos donde se han elaborado estas normas, estas tienden a ser demasiado estrechas – por afectar solo al servicio público por ejemplo – o porque sólo cubren cierto tipo de conductas indebidas. Estas leyes deben abarcar dos aspectos: por un lado se deben adoptar medidas para cambiar la cultura pública de las organizaciones privadas y gubernamentales, con objeto de que la denuncia sea una práctica aceptable y con objeto de facilitar la revelación de información sobre actividades ilícitas, actos de corrupción y conductas indebidas dentro de una determinada organización, exigiendo la implementación de canales de denuncias. Por otro, deben garantizarse una serie de protecciones legales e incentivos institucionales para que una persona lleve a cabo su denuncia sin miedo a ser sancionado o acosada.

[216] Punto 3: Declaración conjunta del 21 de diciembre de 2010 sobre Wikileaks por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=829&lID=2

SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este documento, se ha tratado el contexto legislativo de la Libertad de Expresión tanto como factor exógeno, analizando la normativa producida al exterior de Puerto Rico, como endógeno, haciendo hincapié en la regulación estadounidense. El motivo radicaba en la importancia que en el diseño y ejecución de las políticas públicas tiene el contexto y, en particular, el contexto legislativo en tanto que "normas del juego" en democracia.

De aquí en adelante nos centraremos en el producto en particular que interesa a esta consultoría: la política pública. Con el objeto de ser prácticos y evitar que el árbol no nos permita ver el bosque, adoptaremos una definición de política pública estándar que nos dará la perspectiva para el análisis que sigue. Así, política pública es la

> concatenación de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían -, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo[217].

De dicha definición podemos entresacar los elementos constitutivos de las políticas públicas en los que nos tendremos que centrar:

- El contenido: una serie de acciones internamente coherentes.
- Los actores: una multiplicidad, incluyendo en ocasiones actores privados.
- Los recursos: instrumentos contextuales y coyunturales con los que cuentan los distintos actores, tanto su cantidad como su uso.
- Las instituciones: estructuras en las que navegan los actores, ineludibles en los Estados de derecho.
- El objeto: el problema social que justifica la política pública.

A las políticas públicas, centraremos nuestra mirada también en otros dos de los posibles resultados de los procesos políticos: los instrumentos normativos y las instituciones. Esta decisión se ve justificada tanto por el hecho de que la Junta Reglamentadora tiene la capacidad de incidir en las mismas, como por el hecho de que tanto el contexto jurídico como institucional son dos de los recursos más determinantes en las políticas públicas. Así, el análisis sería incompleto si no se tratasen todos los aspectos de la poliédrica política en los que la acción de la Junta pudiera tener impacto.

Desde una perspectiva metodológica, la presente parte se focaliza en el estudio de políticas públicas comparadas. Esto supone la revisión de cómo la problemática u objeto de la política pública ha sido tratado en terceros estados a efectos de aprender de lo ya realizado y evitar, en la medida de lo posible, el costoso acercamiento "ensayo-error". Y, como adelantamos anteriormente, también se revisarán las más vanguardistas regulaciones e instituciones con el objeto, no solo de contar con más términos de comparación para la posterior propuesta de medidas para Puerto Rico, sino también de aproximarnos al contexto de los Estados cuyas políticas públicas observamos de modo que, en las siguientes prácticas, las propuestas se puedan hacer adaptadas a la realidad puertorriqueña.

Sin embargo, antes de comenzar el análisis material de las políticas públicas, instituciones e instrumentos normativos de terceros Estados, hemos de explicitar unas cuestiones de contenido desde un punto de vista epistemológico al objeto de comprender con mayor facilidad las interrelaciones que se dan entre los distintos factores que trataremos. El espacio que trataremos es el punto de intersección entre un elemento jurídico, la libertad de expresión en sus manifestaciones, y un instrumento concreto de los procesos políticos, las políticas públicas. Tratamos pues, el proceso de transformación de lo deontológico en lo ontológico.

La relación entre estas dos cuestiones no es unívoca, siendo las manifestaciones principales de dicha relación las siguientes:

1. Cómo los poderes públicos inciden en la promoción, o ausencia de la misma, de los elementos de la libertad de expresión que consideren oportunos.

---

[217] Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric e Hinojosa, Miriam: *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo*. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones, en. Revista *Ciencia Política* No 3, Enero-Junio 2007, p.12.

2. Cómo los actores privados del ámbito de la expresión e información, mayormente los medios de comunicación, inciden en los agentes políticos y en el público impactando en la determinación de la agenda política.

Si bien nos ocuparemos principalmente de la primera manifestación en el análisis comparativo de las políticas públicas y posterior detección de buenas prácticas y propuesta de medidas adaptadas a la realidad de Puerto Rico, hemos de hacer breve mención a la segunda manifestación con el objeto de obtener una visión más completa de los procesos políticos que aquí interesan. Más aun cuando los medios de comunicación son actores implicados directamente en la libertad de expresión como objeto de estudio.

Breve mención a la relación medios de comunicación – políticas públicas

Desde la perspectiva política y, por ende, del gestor público, los medios de comunicación han de ser entendidos como fuente de poder. No en vano, informalmente han venido definiéndose como los actores del "cuarto poder" que complementaria la tríada de poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial. En democracia, y cuando se implementa la libertad de expresión, el poder de los medios de comunicación viene traducido en la capacidad de establecer, en relación con la realidad social, el qué y el cómo. El hecho de que los medios tengan la mayor facilidad para alcanzar a la población, lo que es su *raison d'être*, supone que su acción u omisión se traduce en lo que existe o no existe, y su discurso significa cómo existe, pues este *puede verse como una construcción social de la realidad: solo un número limitado de los eventos actuales son elegidos, presentados […] y por ende percibidos como existentes*[218].

Esta capacidad de impacto hacia abajo, en la población de un Estado, se transforma, por el interés sustancial que tiene para los poderes públicos dicha población, en capacidad de incidencia en la determinación de la agenda. Siguiendo a Bryan D. Jones y Michelle Wolfe, la relación medios de comunicación – decisores políticos – agenda política puede ser caracterizada desde el prisma de cuatro teorías:

1. *Teoría de la influencia*: Los medios indican al político qué pensar.
2. *Teoría de la determinación de la agenda*: Los medios indican al político sobre qué pensar.
3. *Teoría de la indexación*: Los políticos dicen a los medios sobre qué escribir.
4. *Teoría de la detección*: Los políticos y los medios luchan para identificar, caracterizar y priorizar múltiples y complejas corrientes de información[219].

Los autores se decantan por esta última teoría que permite reflejar la complejidad de las relaciones entre las dos categorías de actores y las influencias recíprocas dentro del dinamismo intrínseco a los procesos políticos. Estas relaciones serían no-lineales ni unívocas e impactarían en el tono de la agenda, la determinación del contexto así como en los posibles *political outbursts* (momentos en los que un suceso político es tratado con gran intensidad en un corto periodo de tiempo).

Sin embargo, a efectos de gestionar esta realidad desde la perspectiva de los decisores públicos, la importancia de los medios en los procesos políticos, debemos tratar estos procesos

> como entornos en los que la recogida, comunicación y procesamiento de la minformación es una actividad nuclear que se realiza mediante diversos canales de los cuales los medios de comunicación son uno. La característica definitoria de los medios de comunicación es su alcance universal pero su contenido selectivo[220].

En resumen, los procesos políticos atraviesan en sociedades abiertas, de modo irremediable, fases de mediatización en las cuales los medios de comunicación son un actor protagonista. Esta fase no es lineal, ni contínua y es dependiente de la influencia recíproca entre los actores públicos y privados. Y aun si en ciertos ámbitos es posible que los procesos políticos pasen desapercibidos para los medios durante un largo periodo de tiempo, ese no es el caso de las políticas públicas en materia de libertad de expresión, que afecta a los medios no solo como cadena de transmisión de la información sino como agentes impactados.

---

[218] Koch-Baumgarten, Sigrid y Voltmer, Katrin: *Conclusion. The interplay of mass communication and political decisión making – policy matters!* En Koch-Baumgarten, Sigrid y Voltmer, Katrin(ed.): *Public policy and mass media. The interplay of mass communication and political decision making*. Routledge, Nueva York: 2010, p. 216. El texto original se encuentra en inglés, las traducciones son propias.
[219] D. Jones, Bryan y Wolfe, Michelle: *Public policy and the mass media. An information processing approach en. Koch-Baumgarten, Sigrid y Voltmer, Katrin(ed.): Public policy and mass media. The interplay of mass communication and political decision making*. Routledge, Nueva York: 2010, p. 17. El texto original se encuentra en inglés, las traducciones son propias.
[220] Brown, Robin: *The media and the policy process. A policy centric approach en. Koch-Baumgarten, Sigrid y Voltmer, Katrin(ed.): Public policy and mass media. The interplay of mass communication and political decision making*. Routledge, Nueva York: 2010, p. 137. El texto original se encuentra en inglés, las traducciones son propias.

Análisis políticas públicas

Si bien es cierto que la exposición de las distintas políticas públicas, instituciones y elementos normativos que constituye el núcleo de la presente parte serán expuestos de modo extensivo y no intensivo, puesto que el objetivo es trasladar la existencia de los mismos y no ahondar en los contextos históricos en los que se dan o los procesos internos en cada Estado; es menester establecer un marco teórico previo que el lector ha de tener en mente en su aproximación al análisis de cualquier política pública. Para ello recuperamos la definición de Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa que expusimos en la introducción y seguimos a estos autores en su modelo de análisis.

Así, y recordando los elementos constitutivos de la definición, encontramos tres variables independientes, a saber, los actores, los recursos y las instituciones.

ACTORES

Enmarcamos en esta categoría a *todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial […] aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias fases de una intervención pública*[221]. Dos son las características que como decisor público debemos tener en cuenta al lidiar con los actores:

1. Cuentan siempre con mayor o menos capacidad de maniobra. Como reflejo de ello, todos los ámbitos sociales cuentan con cierto margen de variabilidad y no pueden entenderse como cerrados o perfectamente estructurados.
2. Se entenderán que son racionales y actúan en relación a las consecuencias de sus acciones, con independencia de la menor o mayor capacidad de prever o limitar sus efectos.

Igualmente, distinguiremos las siguientes categorías de actores, las cuales requieren un trato diferenciado:

a. Actores públicos, interrelacionados por normas que regulan las competencias administrativas y otras reglas e instituciones no formales.
b. Grupos-objetivo, personas físicas y jurídicas que en su actuar son las causantes directas o indirectas de la problemática que ha de ser resuelta por medio del actuar público.
c. Beneficiarios finales, personas, individuales u organizaciones, que sufren los efectos negativos de la problemática que los poderes públicos pretenden atajar.
d. Terciarios, individuos y asociaciones que, sin pertenecer a ninguna de las categorías anteriores, ven su situación modificada por la acción dirigida a resolver el problema colectivo.

RECURSOS

Instrumentos que tanto los actores públicos como los privados pueden activar en el desarrollo de una política pública. Los recursos pueden ser: por su utilización, exclusivos o no exclusivos; por su accesibilidad y cantidad, rivales o no rivales en el consumo; por su propiedad, públicos o privados.

Distinguimos una decena de recursos principales y que merecen un trato diferenciado:

1. Derecho. Comprende los recursos jurídicos que están siempre a disposición de todos los actores en tanto que estructura normativa. Son, además, una de las principales fuente de legitimación.
2. Personal. Recursos humanos, que deben ser analizados tanto cuantitativa como cualitativamente. En relación a esto último, no debemos olvidar que el propio actuar público y las políticas públicas han dado lugar al nacimiento de distintos cuerpos especializados que, tras su consolidación, se convierten en actores independientes con pretensiones y prioridades propias.
3. Organización. El modo en que el personal interactúa y trabaja de modo agregado.
4. Dinero. Caracterizado por ser el recurso más fácil de medir y de intercambiar y por ser también un recurso de desigual distribución.
5. Información. Ya hemos adelantado la importancia de este recurso al referirnos a las relaciones con los medios de comunicación. Son los conocimientos en todas las áreas, más o menos técnicas, que, al igual que el dinero, son escasos y están desigualmente repartidos.
6. Consenso. El acuerdo entre los distintos actores puede convertirse en uno de los recursos más valiosos para evitar posibles obstáculos en la ejecución de las políticas públicas. Este acuerdo es también fuente de legitimidad de las mismas, compartiendo espacio con la legitimidad legal y la democrática.

[221] Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric e Hinojosa, Miriam. op. cit. p.12

7. Apoyo político. Similar al anterior, se refiere al apoyo formal que viene regulado en toda democracia como Estado de derecho, ya sea el apoyo popular o parlamentario.
8. Tiempo. Recurso que ha de ser tenido en cuenta siempre y no únicamente cuando la ejecución de la acción pública pueda estar demorándose. En este caso también la distribución puede ser desigual, pues los plazos son distintos para las diferentes categorías de actores.
9. Infraestructura. Es decir, la dotación que se vincula a toda política pública para su ejecución. Dicha dotación se puede estudiar en relación a su impacto en la capacidad de ejecución y en la capacidad de comunicación.
10. Fuerza. Si bien es cierto que en los Estados de derecho la fuerza es un recurso decreciente en su uso, viniendo sustituido por el consenso, la amenaza de su uso es también causa de cambio, pudiendo esta basarse en las propias obligaciones jurídicas.

INSTITUCIONES

Delinean si y cómo pueden los distintos actores acceder a los recursos antedichos. Estas reglas del juego pueden ser analizadas desde una perspectiva descendente o desde una ascendente:

i. **Descendente**. Tomada de las ciencias jurídicas, esta perspectiva se construye sobre la idea de jerarquía normativa y distingue tres niveles, a saber, el constitucional, el administrativo-institucional y el arreglo político-administrativo individual de cada política y acción públicas.
ii. **Ascendente**. Tomada de las ciencias económicas, se sitúa en el punto de vista de los actores. Así, las instituciones se enmarcarán en tres posibles categorías: las que fijan el acceso a recursos, las que fijan competencias e interacciones entre actores públicos y privados, las que determinan conductas individuales.

Modelos ideales: de la protección a la intervención

Adelantando las conclusiones del estudio comparativo, los enfoques de los poderes públicos de los distintos países a la libertad de expresión, en todas sus manifestaciones, se sitúan en un continuo desde la protección como acción mínima a la intervención en todos los aspectos. A efectos práctico-aproximativos, podemos enmarcar los casos que se revisarán en los tres siguientes modelos: negativo, mixto, positivo.

NEGATIVO. Se trata de un modelo relacional poco regulado entre la estructura institucional y normativa de un Estado y la libertad de expresión y acceso a la información. Bajo este modelo se entiende que la interferencia de los poderes públicos, a través de la creación de estructuras normativas o de instituciones de regulación precisamente coartarían la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos. Esta visión liberal de la libertad de expresión y el acceso a la información entiende que, lejos de tener que producirse una acción del Estado para promocionar estos derechos, su obligación es no actuar, permitiendo así efectivamente un espacio de libertad absoluta horizontal, entre ciudadanos. Se trata de una modelo muy asentado en el mundo anglosajón, por la influencia del pensamiento liberal.

POSITIVO. Nos referimos a un modelo en el que los poderes públicos desarrollan un marco jurídico e instituciones garantistas con la finalidad de que, efectivamente, se produzca un espacio de verdadera libertad de expresión y acceso a la información. De esta forma, bajo este modelo se entiende que los poderes públicos tienen la obligación de promocionar la libertad de expresión y el acceso a la información creando normas de juego y actores que regulen que la interacción entre los sujetos no atenten contra estos derechos. Esta visión, busca crear un espacio de libertad de expresión y acceso a la información garantizando materialmente que todos los ciudadanos pueden desarrollarlo, y sancionando a aquellos que impiden o limitan el ejercicio de otros. Por lo tanto, se trata de un sistema de ordenación vertical, donde el Estado regula, garantiza y tutela el ejercicio.

MIXTO. Un conjunto de países mantiene un sistema a caballo entre los anteriores, con espacios donde verdaderamente hay una ausencia de toda regulación, bajo un enfoque negativo, mientras en otros aspectos desarrollan un papel activo desde los poderes públicos, en un claro modelo positivo. Otros países, sin embargo, también podrían ser incluidos en un modelo mixto, no por compaginar ambos esquemas, sino porque se puede observar que se encuentran en el tránsito de un modelo a otro.

Negativo	Positivo	Mixto
• No intervención Estado • Reconocimiento jurídico-formal • No existen instituciones garantistas • Se produce una dinámica horizontal, entre ciudadanos • De tradición liberal	• Intervención Estado • Existe un marco jurídico-material regulador • Se establecen instituciones para garantizar el ejercicio • Se produce una dinámica vertical, con la tutela del Estado • De tradición republicana/socialdemócrata	• En ocasiones • Regulación más o menos detallada en distintos ámbitos • Sólo en algunos ámbitos hay instituciones de regulación • Se fusionan las dos dinámicas • A caballo entre ambos esquemas ideológicos

Libertad de expresión e Internet desde la perspectiva de las políticas públicas

Mención específica y separada merece en este texto Internet. Su crecimiento, impacto y desarrollo progresivo, pero rápido e imparable, obligan a predicar que Internet es el presente y el futuro. A los efectos del decisor público, Internet presenta dos espacios de actuación con características propias y que obligan a un acercamiento eminentemente diferenciado:

1. **La infraestructura**: Internet requiere de la existencia de una serie de equipos conectados, unas instalaciones y la posibilidad de los individuos de llegar a ellas. Es decir, Internet requiere un acceso. Dicho acceso es precondición para cualquier otra consideración en cuanto a su contenido.
2. **La plataforma**: Una vez realizado el acceso, Internet se manifiesta como una plataforma virtual sobre la base de un bien inmaterial, la información. Además, esta plataforma presenta otras dos características, es de tamaño mundial y materialmente se almacena en equipos privados.

En relación al primero de los espacios, la actuación de los poderes públicos se focaliza en el llamado "acceso"; mientras que en el segundo, en el control de la información, es decir, se enfrenta a todos los retos clásicos de la libertad de expresión e información pero con la particularidad del tamaño y difusión de la plataforma.

LA IMPORTANCIA JURÍDICA DEL ACCESO A INTERNET

Recordando la primera parte de esta consultoría, y comenzando por las conclusiones, el acceso a Internet se comienza a perfilar como un derecho, pudiéndonos encontrar con voces que lo categoricen como derecho humano. Puesto que no es el objeto de esta parte centrarnos en el análisis jurídico, nos limitamos aquí a traer los puntos centrales que los actores públicos han de tener en mente a la hora de promover políticas públicas, normativa o instituciones al respecto:

• La visión actual de la comunidad internacional en la materia se encuentra en el *Informe del Relator Especial Frank La Rue sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión* de 16 de mayo de 2011[222]. Sobre la base de este documento, se puede argumentar el acceso a Internet como derecho humano pues permite el ejercicio de la libertad de expresión e información, de modo que una posible limitación al acceso habría de estar justificada respetando los estándares establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
• El acceso tiene pues importancia inmediata como modalidad de ejercicio de la libertad de expresión.
• Tiene a su vez importancia mediata como facilitador de otros derechos fundamentales como el derecho de reunión, en tanto que permiten la concurrencia de personas transcendiendo las limitaciones físicas originarias del mismo, o el derecho al desarrollo, pues el movimiento ilimitado de información, sobre todo científica, permite adoptar avances en ciencias o economía a una velocidad mucho más alta que hasta ahora.
• Como contrapartida, los tradicionales conflictos entre la libertad de expresión y el derecho al honor o la intimidad, así como el conflicto entre aquella y la propiedad intelectual, presenta nuevos retos a los agentes públicos como consecuencia del acceso a Internet.

[222] Texto completo disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

LA RESTRICCIÓN DEL ACCESO COMO UNA IMPOSIBILIDAD MATERIAL

Una de las opciones adoptada, si bien de modo minoritario y contrario a la situación jurídica actual del acceso a Internet y la línea evolutiva que parece dibujar, es la restricción. Si bien es cierto que esta opción no puede ser la recomendada desde esta consultoría, su conocimiento por parte de los agentes públicos es necesario. Dos son los paradigmas de este acercamiento: China y Corea del Norte:

• **Corea del Norte**: Ha enfocado la restricción en el momento de la "infraestructura" negando el acceso a la misma a su población, exceptuando contadas ocasiones. Así, dos son las líneas principales de acción:

- **Establecimiento de una alternativa a Internet**: bajo el nombre *Kwangmyong*, las autoridades norcoreanas han ideado una intranet, accesible únicamente desde el interior de Corea del Norte, de acceso libre, general y gratuito para su población. Si bien es cierto que algunos contenidos de Internet pueden verse replicados en esta red, solo lo harán tras el subsiguiente procesamiento. Mediante esta política pública, se atajan los principales desafíos mencionados: el de la geolocalización, reduciendo la estructura física de la red y su acceso al territorio nacional norcoreano; la difusión de la misma, estando el contenido en un número limitado y controlable de equipos.
- **Acceso mínimo a Internet**: el acceso a la red global se ha reducido a contadas ocasiones y mediando la aprobación gubernamental previa. Desde un punto de vista técnico, esto se hace mediante la limitación del número de IP[223], que apenas superan el millar[224].

Estas dos políticas públicas que presiden la acción de Corea del Norte solo son viables mediante un férreo control de todos los actores e instituciones que participan en la misma. Igualmente, estas restricciones se verían virtualmente vacías de contenido en el caso de que la información tuviese acceso al país por cualquier otra vía, lo que se traduce en la adopción de otras políticas como las limitativas de prensa, o el control de la entrada de dispositivos digitales al país. En definitiva, estas medidas no lo son de gestión de la libertad de expresión sino de desaparición de la misma y no son aplicables sino en regímenes no democráticos.

• **China**: A diferencia del caso anterior, las restricciones de China se centran en el momento de la "plataforma", es decir, no en el acceso a Internet sino en el acceso a alguno de sus contenidos. Es alrededor de este enfoque se constituye el marco legislativo, la actuación pública individualizada y las acciones técnicas. Más allá de las leyes y la actuación pública que sobre las mismas se lleva a cabo y que se traduce, las más de las veces, en arrestos de periodistas y activistas, interesan como acciones situadas en el nivel de la política pública las técnicas. Desde los tradicionales bloqueos de sitios web a través del bloqueo de su *URL*[225] y la información proveniente de determinados equipos mediante el bloqueo de su IP, este acercamiento se ha materializado en la lucha entre expertos informáticos por circunvalar las restricciones, por un lado, y hacerlas insuperables, por otro. Un ejemplo es el diseño de las *VPN*[226].

Si bien es cierto que los requerimientos de medidas complementarias para la eficiencia son menores que en el caso de Corea del Norte, y que no podemos llegar a la conclusión a la que llegábamos en dicho caso, recordamos que, para que las restricciones a contenido sean acordes a los estándares internacionales de Derechos Humanos, deben respetar y estar de acuerdo con el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (instrumento del que no es parte China). Es precisamente la disfunción entre las restricciones y el respeto a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos lo provoca la crítica del acercamiento de la República Popular de China.

Debemos indicar, por lo tanto, que la utilización de estos acercamientos son materialmente imposibles en una democracia como Puerto Rico. Son imposibles desde un punto de vista jurídico, pues o bien directamente cercenan la libertad de expresión, o proceden a su tratamiento de un modo que no es acorde ni respetuoso con los estándares internacionales de Derechos Humanos de los que Estados Unidos de América hace parte.

---

[223] Protocolo de Internet, sistema de comunicación bidireccional sobre el cual se basa actualmente el funcionamiento de la red global. La IP permite distinguir los equipos siendo el equivalente a la "dirección" de los mismos. La versión actual de la misma en funcionamiento es la 4, si bien se están realizando ya pruebas con la 6.
[224] Aproximadamente podemos hablar de la existencia de 4.300 millones de IP únicas de versión 4.
[225] *Uniform Resource Locator*, localiza la situación en la red de determinado recurso.
[226] *Virtual Private Network* (Red privada virtual). Permiten la mayor seguridad y confidencialidad en la navegación por Internet. A los efectos del caso mencionado de China, la utilización de una VPN permite engañar a los servidores haciendo pensar que el equipo que solicita el acceso a la información se encuentra en uno u otro lugar y presenta unas u otras características. Por su parte, las autoridades Chinas han intentado desarrollar sistemas que detecten la encriptación de las distintas VPN y la bloqueen.

Son inviables a largo plazo desde un punto de vista técnico pues las restricciones que se van estableciendo tienen cada día menos duración efectiva por la acción de activistas informáticos. El coste económico de las mismas es inasumible, mientras el Estado ha de contratar profesionales permanentemente para la creación y actualización de dichas medidas restrictivas, el activismo social en Internet cuenta con mayor número de personas, las cuales están dispuestas a diseñar sistemas para inutilizar dichas restricciones de modo gratuito. En conclusión, desde la perspectiva coste-beneficio, el enfrentamiento a lo que se ha venido a llamar *hacktivismo* es inasumible.

LA PARTICULARIDAD DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ACTORES

Al referirnos a las tres variables independientes que han de analizarse en toda política pública, nos referimos a los actores como la primera de las mismas. Las particularidades mencionadas de Internet se reflejan en relación a estos en la especificidad de las manifestaciones del impacto de los mismos. La difusión, como ausencia de concentración, y la dificultad técnica de controlar los contenidos dan lugar a un fenómeno central: la "viralidad". La "viralidad" es el crecimiento exponencial de la difusión de unos contenidos como fruto de la eficiencia, facilidad y acceso a los mecanismos de transmisión de información por parte de cualquier privado en Internet. Para el gestor público, el fenómeno de la "viralidad" obliga a cesar en la pretensión de controlar ciertos contenidos y optar por centrar sus esfuerzos en la mejor navegación entre los mismos.

Un segundo factor a tener en cuenta es la capacidad de la actividad agregada y asociativa por medio de Internet[227] .La importancia de esta actividad asociativa radica en que ha dirigido su mirada a la actividad normativa, proponiendo principios de regulación de Internet, ya sea para ocupar el espacio dejado por la inexistencia de regulaciones públicas, ya sea para afectar a estas fruto del desacuerdo en su contenido. Estos productos son de necesario conocimiento pues determinan la percepción de la cuestión de los distintos implicados así como establecen estructuras informales de relación entre los mismos, lo que afecta a la decisión del gestor público en el momento de diseñar políticas. Igualmente, son el reflejo del estado coyuntural del conocimiento en telecomunicaciones, campo en constante cambio, con lo que su aprehensión previenen la obsolescencia del actor público.

Internet Rights and Principles Coalition[228]

Con el nombre español de Coalición Dinámica por los Derechos y Principios de Internet, son una red internacional de personas y organizaciones centrada en el cumplimiento de los Derechos Humanos en relación a Internet y en el impacto en las políticas públicas sobre la red global. Como producto principal, han publicado su propia Carta de Derechos y Principios, que ha sido traducida a distintos idiomas incluido el español[229]. Esta Carta ha sido además remitida a distintos parlamentos y políticos como elemento de *advocacy* o incidencia política.

Con la forma de una norma al uso, con preámbulo y articulado, va precedida de un núcleo de 10 derechos y principios que son los siguientes:

1. **Universalidad**: estos principios generales han de afectar a todos los seres humanos en tanto que iguales en dignidad y derechos.
2. **Derechos y justicia social**: los distintos cuerpos de Derechos Humanos rigen y han de ser protegidos también en os entornos de la red.
3. **Accesibilidad**: necesidad de promover el acceso a la red sin distinción alguna.
4. **Expresión y asociación**: ejercer la acción individual y colectiva sin censurar ni cortapisas.
5. **Confidencialidad y protección de datos**: manifestación online del derecho a la privacidad, incluyendo la transformación, divulgación y eliminación de los datos personales.
6. **Vida, libertad y seguridad**: al igual que el punto primero, estos derechos básicos han de respetarse también en el entorno digital.
7. **Diversidad**: promoción de la diversidad cultural y lingüística en Internet como entorno plural.
8. **Igualdad**: prohibición de la discriminación en el entorno online, lo que tiene manifestaciones en las priorizaciones de tráfico por motivos políticos o económicos, entre otros.
9. **Normas y reglamento**: los sistemas y protocolos de funcionamiento de Internet ha de estar basado en regulaciones y estándares que permitan el acceso libre e igual.
10. **Gobierno**: la gestión de la red ha de estar basada en los Derechos Humanos, la inclusión y la rendición de cuentas.

---

[227] Como ejemplo de la proliferación de esta actividad asociativa, el *Open Rights Group* publicó en 2005 una suerte de mapa sobre las organizaciones que trabajan en materia de derechos digitales en el Reino Unido. Este mapa esta disponible en http://static.flickr.com/24/43991064_08dcc81a02_o.jpg
[228] Web: http://internetrightsandprinciples.org/site/
[229] Disponible en: http://internetrightsandprinciples.org/site/wp-content/uploads/2015/03/IRPC_spanish_1stedition_final.pdf

Association for Progressive Communications[230]

Otra red internacional dedicada a la extensión del acceso a Internet libre y abierto como instrumento de desarrollo humano, justicia social, participación política y sostenibilidad medioambiental. Está presente en todas las regiones del planeta a través de sus miembros.

Al igual que en el caso anterior, cuenta con su propia carta sobre derechos en Internet[231], estando organizada en los siguientes temas:

1. **Acceso a Internet para todos y todas.**
2. **Libertad de expresión y asociación.**
3. **Acceso al conocimiento.**
4. **Intercambio de aprendizaje y creación – software libre y desarrollo tecnológico.**
5. **Privacidad, vigilancia y encriptación.**
6. **Gobernanza e Internet.**
7. **Conciencia, protección y realización de los Derechos.**

African Declaration on Internet Rights and Freedoms[232]

Además de organizaciones con vocación de permanencia, encontramos casos de acción agregada coyuntural como es el de la declaración africana sobre derechos y libertades de Internet[233]. Esta iniciativa africana se construye sobre la base de los estándares de Derechos Humanos en su manifestación en los instrumentos regionales, destacando la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. La declaración pretende tener impacto político en la regulación en el continente, por lo que será presentada a la Unión Africana en el primer cuarto del presente 2015.

Tras un preámbulo, la declaración establece una serie de principios, los requisitos para su realización y las medidas que pueden desarrollar las distintas categorías de actores públicos y privados para la consecución de los mismos. Estos principios clave son los siguientes:

1. **Apertura**: en su arquitectura y sobre la bases de estándares e interfaces pluralistas pero relacionables.
2. **Acceso y asequibilidad**: como instrumento esencial del desarrollo humano, Internet ha de ser accesible por todos, universal, y de modo asequible.
3. **Libertad de expresión**: es decir, buscar, recibir e impartir cualquier forma de ideas trascendiendo cualquier frontera.
4. **Derecho a la información**: Internet ha de asegurar el flujo de información y toda aquella producida con fondos públicos ha de ser de libre y gratuito acceso.
5. **Libertad de asamblea y asociación en Internet**: el derecho de reunión puede ejercerse también online, debiendo asegurarse el acceso pacífico a la red para dichos fines.
6. **Diversidad cultural y lingüística**: la creación online ha de poder realizarse en la lengua propia de cada individuo, entendiendo la diversidad como valor digno de protección y respeto.
7. **Derecho al desarrollo**: Internet tiene un papel protagonista en la consecución de un desarrollo sostenible entendido como derecho.
8. **Privacidad**: la privacidad en su acepción clásica no puede verse limitada en el ámbito de Internet, por lo que han de establecerse los mecanismos adecuados para su protección también en los entornos digitales.
9. **Seguridad en Internet**: al igual que en el caso anterior, la seguridad personal no puede verse reducida en la red, debiendo protegerse a los usuarios del acoso, la suplantación de identidad, el abuso de la información, etc.
10. **Grupos marginalizados**: los derechos de acceso y disfrute de Internet han de ser también garantizados a los grupos marginalizados.
11. **Derecho al debido proceso**: cualquier violación de los derechos relacionados con Internet ha de ser perseguida judicialmente, debiendo la victima tener la posibilidad de acceder a un proceso con todas las garantías legales.
12. **Marco de gobernanza democrática de Internet**: todos han de tener el derecho a participar en la gobernanza de Internet, gobernanza que ha de ser ejercida para asegurar el disfrute y la extensión de los Derechos Humanos.

---

[230] Web: http://www.apc.org/en/home
[231] Disponible en: http://www.apc.org/en/system/files/APC_charter_ES.pdf
[232] Web: http://africaninternetrights.org/about/
[233] Disponible en: http://africaninternetrights.org/declaration-container/declaration/

Estos tres casos no son más que ejemplos de la prolífica actividad de los actores de la sociedad civil en materia de Internet. Si bien es cierto que dicha actividad no se limita a estos casos, sí nos permiten delinear cuales son las líneas de preocupación primaria de los mismos:

- **Acceso**: Entendido como universal y tendencialmente gratuito, de modo que sea igual y no discriminatorio.
- **Seguridad y privacidad**: La apertura y acceso no debe afectar la esfera mínima de privacidad del individuo.
- **Transparencia y gobernabilidad**: La rapidez y facilidad de los flujos de información, así como su bajo coste, ha de traducirse en una mayor capacidad de incidencia de cada individuo en la gestión de Internet.

LA ACTIVIDAD DE LOS AGENTES PÚBLICOS

Las políticas públicas así como las acciones institucionales y normativas de los decisores públicos en materia de Internet serán tratadas en el apartado descriptivo correspondiente a cada país. Sin embargo, en la línea de lo visto en relación a la actividad pseudo-normativa llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil, es necesario remitir aquí a los apartados de Italia y Nueva Zelanda, países en los que se han presentado vanguardistas propuestas regulatorias en materia de derechos en Internet.

EL FUTURO DE INTERNET EN EL MARCO DE NACIONES UNIDAS

En noviembre de 2015, con el objeto de la 38º Conferencia General en relación con la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, la UNESCO hará públicos los resultados de un informe relacionado con Internet en las siguientes áreas:

- Acceso a la información y conocimiento.
- Privacidad.
- Libertad de expresión.
- Dimensión ética de la sociedad de la información.

El enfoque utilizado esta institución de las naciones unidas es el denominado, por sus siglas en inglés, ROAM:

- Human **R**ights-based: basada en Derechos Humanos.
- **O**pen: Abierta.
- **A**ccessible to all: accesible para todos.
- **M**ulti-stakeholder participation: con la participación de multiplicidad de partes interesadas.

RECOPILACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Acciones destacadas desde las organizaciones internacionales

La Unión Europea: La Agenda Digital Europea

Dentro de la estrategia Europa 2020, que establece las líneas de acción para el crecimiento de la Unión hasta dicha fecha, la denominada Agenda Digital Europea[234] se refiere al ámbito de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs).

Esta Agenda Digital Europea se desarrolla en siete líneas:

1. **Mercado Único Digital**: conscientes de la necesidad de mejoras en el comercio de servicios que plantea la existencia del entorno digital, el establecimiento de un mercado único digital interconectado busca la mejora en ámbitos como el de productos multimedia, así como la protección de los consumidores, adecuándose a la ausencia de fronteras y soportes físicos que caracteriza Internet. Algunas acciones destacables en esta línea son las siguientes:

    a. Simplificación de las licencias europeas online.
    b. Revisión y actualización de las directivas de comercio electrónico y firma electrónica.
    c. Revisión de la normativa de protección de información.

[234] Web: http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/node/1584

d. Código Europeo de Derecho Online[235].
e. Complementación de la directiva de derechos de los consumidores.

2. **Interoperabilidad y estándares**: de modo coherente con la naturaleza de Internet, es prioritario el establecimiento de procesos y protocolos que permitan la interacción fluida y sin disfunciones entre los distintos dispositivos tecnológicos, aplicaciones, repositorios y servicios. Se pueden destacar las siguientes acciones:

a. Adopción de un marco europeo de interoperabilidad.
b. Promoción de regulación en la interoperabilidad de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
c. Identificación y valoración de los medios de solicitud a actores de mercado de información de sus productos o servicios.

3. **Confianza y seguridad**: según estadísticas, solo un 12% de los europeos se sienten completamente seguros en sus transacciones online. La existencia de webs fraudulentas, virus digitales y otras manifestaciones de software malicioso justifican esta línea. Algunas de las acciones a resaltar son las siguientes:

a. Realización de simulacros de ciberataques por parte de los Estados miembros.
b. Establecimiento de equipos de respuesta de emergencia informática.
c. Diseño de una estrategia europea de ciberseguridad.
d. Fortalecimiento a nivel internacional de la lucha contra el cibercrimen y los ciberataques.
e. Análisis de la extensión de las disposiciones de notificación de vulneraciones de seguridad.

4. **Acceso a Internet rápido y ultrarrápido**: la aparición de nuevos servicios online, como el *streaming* en alta definición, hace necesaria la inversión en la velocidad de acceso a la red teniendo como referencias a Japón y Corea del Sur. Acciones en esta línea son:

a. Adopción por los Estados miembros de planes nacionales de desarrollo de banda ancha y medidas de facilitación de la inversión en la misma.
b. Promoción del establecimiento de Accesos de Próxima Generación (NGA en sus siglas en inglés).
c. Reducción de los costes de establecimiento de redes de comunicación electrónica de alta velocidad.

5. **Investigación y desarrollo**: siendo conscientes de la insuficiencia actual de inversión en investigación y desarrollo en Internet, se han de adoptar acciones que promuevan la competitividad de la Unión así como la transformación de las nuevas ideas en productos y servicios de mercado. Como acciones ejemplificativas podemos destacar:

a. Inversión en equipos informáticos de alto rendimiento.
b. Establecimiento de proyectos piloto para explorar los posibles beneficios en eficiencia derivados de trasladar los servicios públicos a la nube.
c. Incremento del 100% por parte de los Estados miembro de las partidas para investigación y desarrollo en TICs.
d. Implementación de un plan de acción para el emprendimiento en la red.
e.Desarrollo de la nueva generación de servicios y aplicaciones basados en web.

6. **Potenciación del conocimiento, habilidades e inclusión digitales**: El uso de la red requiere una serie de conocimientos específicos así como la posibilidad de utilización de los mismos para su práctica. Además, este conocimiento específico ha de estar adaptado a situaciones específicas como el uso por personas con distintas discapacidades. Sobresalen los siguientes ejemplos de acción en esta línea:

a. Priorización de los conocimientos y competencias digitales en el Fondo Social Europeo.
b. Establecimiento de indicadores europeos de competencias digitales.
c. Potenciación de la participación de las mujeres en el cuerpo de trabajadores en el área de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
d. Desarrollo de un marco común para el reconocimiento de habilidades relacionadas con las TICs.
e. Formación de los consumidores en los *new media*.

[235] Adjuntado en el anexo.

7. **Beneficios para la sociedad europea basados en las TICs**: la Agenda Digital Europea se centra en los beneficios de las TICs en la reducción del consumo de energía, la mejora de la calidad de vida de las personas envejecidas, la provisión de servicios públicos y la mejora de los servicios de salud. Como acciones destacables proponemos las siguientes:

a. Promoción de medidas de apoyo a la industria cultural y creativa.
b. Promoción por parte de los Estados miembro de la adopción de medidas para hacer a los servicios de gobierno electrónico totalmente interoperativos.
c. Dotar a los europeos de medio de acceso seguro online a su información sanitaria.
d. Implementación de la directiva de sistemas de transporte inteligente apoyando la interoperabilidad y estandarización.

El Consejo de Europa: Recomendación CM/Rec(2015)6 sobre el flujo de información libre y transfronterizo en Internet[236]

Desde el Consejo de Europa, organización internacional regional en materia de Derechos Humanos y en el seno de la cual es aprobó el Convenio Europeo de Derechos Humanos, se adopta esta recomendación que demuestra una vez más el dinamismo de los instrumentos internacionales y su capacidad para adaptarse a los nuevos retos de la cambiante realidad. La importancia de la recomendación radica en los siguientes puntos:

• Promueve criterios extensibles a todos los Estados parte en explícito reconocimiento del hecho de que los flujos de información, y el funcionamiento de Internet en general, transcienden fronteras, no siendo eficiente la regulación aislada por cada Estado.
• Relaciona su contenido con el articulado del Convenio Europeo de Derechos Humanos, estableciendo una suerte de canon interpretativo del mismo para la regulación de la libertad de expresión en relación con Internet.
• Reconoce la importancia, no solo del contenido de la información, sino también de los medios de difusión y hospedaje de la misma.

Dentro de los principios que conforman la resolución se han de destacar las siguientes cuestiones:

• El principio 2 refiere a la valoración que los Estados han de hacer de aquellas políticas o medidas que puedan impactar en el flujo transfronterizo de información. Dicha valoración habrá de hacerse en relación a lo establecido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.
• El principio 3 reconoce que la naturaleza de Internet necesariamente obliga a que parte de su organización tenga lugar por procesos de autorregulación y códigos de conducta de los interesados.
•El principio 4 reincide en la centralidad de la multiplicidad de actores a la hora de diseñar políticas públicas, de modo que promuevan la cooperación entre las distintas categorías de los mismos.

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones[237]

Al interno de la Organización de Estados Americanos, y con la misión de facilitar y promover el desarrollo integral y sostenible de telecomunicaciones/TIC interoperables, innovadoras y fiables en las Américas, bajo principios de universalidad, equidad y asequibilidad, se funda la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones.

Su plan de acción 2014-2018 comprende las siguientes metas:

1. Identificar y recomendar mejores prácticas para reducir la brecha digital entre y dentro de los Estados miembros.
2. Generar y difundir información y recomendaciones sobre las mejores prácticas en lo que respecta a políticas públicas y marco regulatorio de las telecomunicaciones/TIC.
3. Promover la interoperabilidad, la armonización y la movilidad y conectividad regional de las TIC.
4.Promover discusiones sobre políticas públicas relacionadas a la Internet, particularmente con impacto en el aumento de la penetración de banda ancha.
5. Promover el uso eficiente y equitativo del recurso órbita/espectro en la región sobre la base de estudios y avances tecnológicos de acuerdo a las prioridades y requerimientos de los Estados miembros.
6. Impulsar y apoyar la transición a la radiodifusión digital y el uso eficiente del espectro del dividendo digital.

[236] Texto de la resolución disponible en: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2015)6&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864
[237] Web: https://www.citel.oas.org/es/Paginas/About-Citel.aspx

7. Mejorar la confianza y seguridad en el uso de las telecomunicaciones/TIC, incluyendo la ciberseguridad, a través de una mayor colaboración entre los Estados miembros y entra la CITEL y otras organizaciones y entidades internacionales, regionales y subregionales, incluyendo al interior de la OEA.
8. Apoyar la preparación para desastres y servir como medio para que los Estados miembros canalicen sus necesidades de telecomunicaciones en relación con alerta temprana, mitigación y recuperación de desastres naturales.
9. Promover debates sobre la forma de optimizar el uso de los recursos críticos de las telecomunicaciones/TIC.
10. Promover la capacitación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología a través de los Centros Regionales de Capacitación de la CITEL y de organizaciones con las cuales la CITEL tenga Acuerdos de Cooperación.
11. Intensificar la cooperación y la coordinación de actividades, iniciativas, proyectos y programas con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y otras organizaciones y entidades internacionales, regionales y subregionales.
12. Ampliar y fortalecer la colaboración con la Oficina Regional de la UIT para las Américas en todos los asuntos relacionados con las telecomunicaciones/TIC, incluyendo los asuntos de normalización y de radiocomunicaciones.
13. Elaborar y presentar documentos y propuestas interamericanas a las Comisiones de Estudio y a las Conferencias/asambleas de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).
14. Elaborar indicadores pertinentes para medir los avances de los objetivos estratégicos definidos en este plan.
15. Fortalecer la imagen de la CITEL.
16. Incrementar la participación de los miembros en las actividades de la CITEL y promover la adhesión de nuevos miembros asociados.

Asia-Pacific Economic Cooperation. Grupo de trabajo de telecomunicaciones e información[238]

La Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) estableció en 1990 un grupo de trabajo para las materias de telecomunicaciones e información (TEL) que cuenta con tres grupos rectores:

- Grupo rector de liberalización (LSG).
- Grupo rector de desarrollo de las Tecnologías de la Comunicación e Información (DSG).
- Grupo rector de seguridad y prosperidad (SPSG).

Las prioridades del plan estratégico desarrollado por el grupo de trabajo entre 2010 y 2015 fueron:

- Desarrollos de las TICs para promover nuevo crecimiento.
- Promoción del desarrollo de actividades socio-económicas a través de las TICs.
- Promover un entorno TIC seguro y de confianza.
- Promover la integración económica regional.
- Fortalecer la cooperación en el sector TIC.

Si bien no se puede decir que este grupo de trabajo promueva políticas públicas en sentido estricto, sí desarrolla proyectos en la materia en colaboración con los poderes públicos. Algunos de estos proyectos actualmente en desarrollo son los siguientes:

- Centro de investigación de *e-government* (Japón).
- Interoperabilidad y flujos de documentos electrónicos (Rusia).
- Reguladores de calidad de los servicios (Indonesia).
- Red-banco de pruebas para investigación y desarrollo IPA (Japón, Corea del Sur).

[238] Web: http://www.apec.org/Home/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Telecommunications-and-Information

Casos cooperación internacional

Global Commission on Internet Governance[239]

En enero de 2014, nace impulsado por la acción de dos *think tanks, el Center for International Governance Innovation* (CIGI) y la *Chatman House*, la *Global Commission on Internet Governance*. Tratando temas como la legitimidad y regulación de la gobernanza en Internet, innovación, derechos digitales y riesgos sistémicos, la Comisión busca la alfabetización del público general en relación a Internet, la promoción de modos más efectivos de acceso, así como la promoción de la libertad de expresión y el flujo de ideas libre en la Red. Destaca su trabajo de investigación y las diversas publicaciones[240] que son fruto del mismo, centradas en las ideas de gobernanza, regulación e innovación.

Hemos de resaltar la declaración que con ocasión de la Conferencia Mundial sobre Ciberespacio, que tuvo lugar en la Haya el 15 de abril, fue emitida sobre la promoción de un pacto global sobre seguridad y privacidad digital[241]. Dicha declaración hace hincapié en la necesidad de acuerdos a escala mundial entre todos los grupos de interés, necesidad derivada de la propia naturaleza de la Red. Los elementos principales de dicho pacto serían los siguientes:

- Privacidad y protección de la información personal como derecho humano.
- Necesidad y proporcionalidad de la vigilancia.
- Transparencia y compensación ante actos de vigilancia ilegales.
- Salvaguardia de la información online y concienciación de los consumidores.
- *Big Data* y confianza.
- Fortalecimiento de las comunicaciones privadas.
- No *back doors* para la información privada.
- Concienciación pública en buenas prácticas sobre ciberseguridad.
- Asistencia mutua para reducir las amenazas digitales transfronterizas.

La Biblioteca Digital Mundial[242]

Liderada por la Biblioteca del Congreso de los EEUU, con el apoyo de la UNESCO y la colaboración de diversas bibliotecas, archivos, museos, organizaciones internacionales e instituciones educativas; la Biblioteca Digital Mundial provee de acceso libre, gratuito y en diversos idiomas a fuentes primarias de distintos países y culturas. Sus objetivos son (1) la promoción del entendimiento internacional e intercultural, (2) la expansión del volumen de contenido cultural en Internet, (3) la provisión de acceso a recursos para educadores, académicos y público general y (4) la construcción de capacidades en las instituciones asociadas para reducir la brecha digital que divide a los países.

Estados más destacados

Argentina

En Argentina se puede observar una creciente actividad por parte de los poderes públicos en relación a la regulación de las diferentes telecomunicaciones. Durante los años del actual Gobierno, se ha producido una marcada actividad reguladora que ha conllevado reformas legislativas, institucionales y diversas políticas centradas en los medios de comunicación y su impacto en la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos argentinos.

De esta forma, el país ha pasado a formar parte incuestionable de aquellos que se relacionan con esquemas positivos en lo referente a los medios de comunicación, es decir, bajo el prisma de que es una competencia pública garantizar y tutelar los derechos de los ciudadanos en relación a los medios de comunicación.

Algunos ejemplos de políticas públicas relevantes en el sector de las telecomunicaciones por su impacto en derechos tan fundamentales como la libertad de expresión o el acceso a la información son:

---

[239] Sitio web: https://www.ourinternet.org/
[240] Disponibles en: https://www.ourinternet.org/#publications
[241] Texto completo disponible en: https://ourinternet-files.s3.amazonaws.com/publications/GCIG_Social_Compact.pdf
[242] Sitio web: http://www.wdl.org/

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Se trata de una profunda reforma legislativa en la que el Estado ha entrado de lleno en la regulación de los espacios de las telecomunicaciones en todos los aspectos. Bajo una justificación de garantizar el pluralismo y la libre competencia, este nuevo marco legal afirma estar dirigido a acabar con monopolios comunicacionales que atentan contra derechos fundamentales como la libertad de expresión o el acceso a la información.

La Ley 26.522 de 10 de octubre de 2009, conocida como Ley de Medios[243], reemplazó a la obsoleta Ley de Radiodifusión de la época de la dictadura[244]. No exenta de críticas por parte de muchos operadores, la Ley de Medios regula principalmente los siguientes aspectos:

- Medidas. Establece una distinción entre las empresas que distribuyen y las que generan contenidos, impidiendo que se pueda participar en los dos sectores conjuntamente. De esta forma se establece un espacio para empresas técnicas de distribución y otro para empresas de medios.
- Como entidad reguladora se crea un innovación institucional, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), que sustituye al COMFER[245], permitiendo la participación de la oposición política.
- Se reglamente la cantidad de publicidad que se puede emitir en cable.
- Se impone un mínimo de producción audiovisual nacional.
- Un 30% del contenido se reserva para entidades sin ánimo de lucro.
- Las licencias se entregan por concurso público para un periodo de 10 años, prorrogables por 10 años más.
- Se introduce una norma de lucha contra el monopolio, el establecimiento de límite de licencias por operador.
- Se crea una institución novedosa, el Defensor del Público, cuya función principal es realizar denuncias de oficio o ejercer de intermediario en denuncias ciudadanas. Es nombrado por el Presidente a propuesta de una comisión bicameral.
- Se impone la obligación de que los cables tengan un canal local, como forma de ofrecer contenidos sobre el interior del país más allá del dominio de las noticias generadas desde Buenos Aires.
- Siguiendo el modelo BBC se creó la Radio y Televisión Argentina para centralizar a todos los medios de comunicación públicos.

Una innovación en la regulación argentina es la referente al esquema de división entre empresas que proveen el servicio de cable y empresas que facilitan contenidos. Impidiendo que una empresa pueda ofrecer ese doble servicio, de infraestructura y de material, se busca garantizar la neutralidad del mismo. De esta forma, la nueva normativa divide a la perfección el mundo técnico de la distribución y el mundo de la producción de contenidos.

Además, la nueva regulación determina detalladamente la cantidad de publicidad (capítulo VIII de la norma) que se emite por cable, impidiendo que se destine arbitrariamente el espacio. Por otro lado, también se incorpora un mínimo requerido de producción nacional en los medios. De igual forma, se introducen medidas en torno a los concursos de las licencias y medidas antimonopolio, limitándose las licencias que puede tener una misma entidad. Igualmente interesante es la determinación de un 30% de acceso a entidades sin ánimo de lucro (artículo 65.1.a.ii).

Plan de Gobierno Electrónico

El Decreto 378/2005[246] pone en marcha el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional de Argentina. Este decreto alinea la acción del sector público con otros países en el deseo de impulsar el uso de TICs como herramienta de prestación de servicios a los ciudadanos con el objeto de facilitar y agilizar los trámites públicos que estos requieran realizar. Los instrumentos que a partir de la aprobación del decreto han de mantenerse son los siguientes (artículo 5):

- Guía de trámites comprensible para el acceso de los ciudadanos a los instrumentos de gobierno electrónico.
- Portal ágil y accesible del Gobierno de la República Argentina.
- Sistema de seguimiento de expedientes para los ciudadanos.
- Ventanilla útil para la agilización y mayor eficiencia en trámites online.

---

[243] Texto disponible en: http://www.afsca.gob.ar/wp-content/uploads/2014/04/Ley-26522-Servicios-de-Comunicacion-Audiovisual.pdf
[244] La Ley de Radiodifusión (Ley 22.285) fue promulgada por la entonces Junta Militar, en concreto por Rafael Videla, el 15 de septiembre de 1980. Como institución reguladora principal se creaba a través de la citada ley el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Aunque se habían producido puntuales modificaciones a la Ley, lo cierto es que su contenido estaba mayoritariamente obsoleto. Un ejemplo de ello es la referencia a autoridades de la época militar.
[245] Institución creada en la época militar y compuesta por militares, empresarios y otras autoridades. Para evitar esta composición en democracia se recurría a la intervención de la institución por la Presidencia.
[246] Texto disponible en: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105829/norma.htm

• Portales temáticos del Gobierno de la República de Argentina.
• Directorio *online* de organismos y funcionarios de la Administración Pública Nacional.

Centro de Referencia en Accesibilidad Web (CRAW)[247]

Parte de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información, el CRAW tiene como objetivo la reducción de la brecha digital en sus dos causas principales: la falta de alfabetización (relacionada con la brecha intergeneracional) y la falta de recursos (brecha económica). Reconociendo la accesibilidad a la red como precondición de la acción del derecho de igualdad en el marco de las nuevas tecnologías, se establecen los siguientes grupos en riesgo de ver mermado dicho acceso:

• Usuarios de edad avanzada con dificultades producidas por el natural paso del tiempo.
• Usuarios afectados por circunstancias derivadas del entorno, como baja iluminación, ambientes ruidosos, espacio reducido, etc.
• Usuarios con insuficiencia de medios que acceden a los servicios de Internet mediante equipos y conexiones con capacidades limitadas.
• Usuarios que no dominan el idioma, como aquellos de habla extranjera o con menor nivel cultural.
• Usuarios inexpertos o que experimentan inseguridad frente a la utilización de diversos dispositivos electrónicos.

Detalle a destacar de la CRAW es la utilización de acciones internacionales en materia de accesibilidad. Así, se hace referencia a la *Web Accesibility Initiative*[248] nacida en el seno de la *World Wide Web Consortium*[249]. Esta decisión de utilizar estándares conformados con la participación de los interesados en un marco global se alinea con la naturaleza abierta y transfronteriza de la Red.

Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad[250]

Creado en 2011 por Resolución de la Jefatura del Gabinete de Ministros[251] a cargo de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información que cuenta con la capacidad de dictar las normas necesarias para su implementación y se coordinará con los organismos públicos que se adhieran al mismo. Su objetivo es el establecimiento e implementación de un marco normativo para la protección de infraestructuras estratégicas del ámbito público. Dicho marco estaría también a disposición de organizaciones civiles y privadas que lo requiriesen.

Del programa destacan las siguientes acciones:

• Grupo de acción preventiva: servicios de monitoreo y estudio de vulnerabilidades de infraestructuras críticas para la mejora de su seguridad.
• Internet Sano: actuaciones de concienciación de los riesgos derivados del uso de medios digitales y la importancia de la actuación conjunta y coordinada de los actores del sector público y del sector privado. Se centra principalmente en actuaciones de difusión.
• ICIC CERT: gestiona los informes de incidentes de seguridad y trabajar para la resolución de los mismos.
• Grupo de infraestructuras críticas: detección de dichas infraestructuras y descripción de la línea de base de las mismas. Asimismo, desarrollará las políticas públicas pertinentes.

Brasil

Brasil se encuentra en un proceso paulatino y continuo de adaptación de las políticas públicas y marcos normativos a la realidad que impone el avance técnico en el ámbito de las telecomunicaciones e Internet. Este proceso se ve presidido por la idea de inclusión de toda la población, conscientes de que las desigualdades socioeconómicas pueden suponer dificultades en el acceso a las nuevas tecnologías y servicios por parte de algunos estratos poblacionales. Ejemplifica esta idea el plan Brasil 4D[252], que ofrece la posibilidad de acceder a servicios públicos a través de la televisión digital, lo que amplía los sectores poblacionales para los que están disponibles.

---

[247] https://www.agendadigital.gob.ar/craw_p152
[248] Sitio web: http://www.w3.org/WAI/
[249] Sitio web en español: http://www.w3c.es/
[250] Sitio web: http://www.icic.gob.ar/
[251] Disponible en http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/185055/norma.htm
[252] Puede obtenerse más información al respecto en: http://www.ebc.com.br/brasil4d

Marco Civil da Internet

Destaca en Brasil la Ley 12.965/2014 *Marco Civil da Internet*[253], aprobada en abril del pasado 2014. Establece la norma el marco de principios, derechos, deberes y garantías para el uso de Internet en relación a todos los ámbitos geográficos de poder en Brasil. Ya el artículo segundo establece la libertad de expresión como base del uso de la red, así como el respeto de:

- El reconocimiento de la globalidad de la red.
- Los Derechos Humanos, el libre desarrollo de la personalidad y el ejercicio de la ciudadanía en el ámbito de los medios digitales.
- El pluralismo y la diversidad.
- La apertura y colaboración.
- La libre iniciativa, la libre concurrencia y la tutela de los consumidores.
- La finalidad social de la red.

Por su lado, el artículo tercero establece lo principios que informan el uso de Internet, siendo los siguientes:

- Garantía de la libertad de expresión, comunicación y manifestación de la opinión, en relación con lo establecido en la Constitución.
- Tutela de la vida privada.
- Protección de los datos personales.
- Mantenimiento y garantía de la neutralidad de la red.
- Mantenimiento de la estabilidad, seguridad y funcionalidad de la red, mediante medios técnicos compatibles con los estándares internacionales y favoreciendo el uso de buenas prácticas.
- Responsabilidad de los agentes sobre la base de su actividad.
- Mantenimiento de la naturaleza participativa de la red.
- Libertad en relación a los modelos económicos en relación a las actividades realizadas en Internet, toda vez no entre en contraposición con el resto de principios.

Finalmente, una vez establecido el derecho de acceso de Internet, la ley recoge en su artículo séptimo una lista de doce "derechos en Internet" que corresponden al usuario:

1. Derecho a la inviolabilidad de la intimidad y la vida privada, siendo garantizado también el derecho a la protección de las mismas y al resarcimiento de los daños materiales o morales derivados de su violación.
2. Derecho a la inviolabilidad y privacidad del flujo de comunicaciones por Internet, en tanto no medie orden judicial.
3. Derecho a la inviolabilidad y privacidad de las comunicaciones privadas memorizadas, en tanto no medie orden judicial.
4. Derecho a la no suspensión de la conexión a Internet, excepto cuando derive de las deudas producidas directamente por su uso.
5. Derecho al mantenimiento de la calidad pactada en la conexión a Internet.
6. Derecho a la información clara, completa y constante sobre los contratos de prestación de servicios, con detalle del régimen de protección de los historiales de conexión y acceso a aplicaciones de Internet, así como de las prácticas en la gestión de la red que puedan incidir en su calidad.
7. Derecho a la no entrega a terceros de los datos personales, incluyendo el historial de conexiones y el de acceso a aplicaciones de Internet, si no hay un consentimiento previo, libre, explícito e informado.
8. Derecho a la información clara y completa sobre la recogida, uso, memorización, tratamiento y protección de los datos personales, podrán ser utilizados únicamente para los fines (a) que justifican la recogida, (b) no estén prohibidos por la ley y (c) estén especificados en los contratos de prestación de servicios o en las condiciones de uso de las aplicaciones de Internet.
9. Derecho a la expresión del consenso a la recogida, uso, memorización y tratamiento de los datos personales, que debe ser realizada de modo independiente al consenso respecto del resto de condiciones contractuales.
10. Derecho a la cancelación, bajo petición del usuario, de los datos personales eventualmente proveídos por una aplicación de Internet a la finalización de la relación entre las partes, con excepción de las posibles obligaciones derivadas de la ley.
11. Derecho a la publicidad y claridad de las eventuales políticas de uso aplicadas por los proveedores de conexión a Internet y de las aplicaciones de la misma.

[253] El texto de la norma puede ser encontrado en el anexo.

12. Derecho a la aplicación de las normas de tutela y defensa de los consumidores en relación a los consumos realizados en Internet.

Governo Electrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)[254]

Dirigido a comunidades excluidas o en situación de vulnerabilidad social, este programa provee de forma gratuita acceso a Internet a centros de salud, escuelas, villas de pueblos indígenas y otras comunidades que de otro modo no tendrían acceso a la Red.

Colombia

Con la constitución de 1991 como pilar básico estableciendo la obligación del Estado de garantizar el acceso al espacio radioeléctrico en igualdad de oportunidades, la norma de referencia es la Ley nº1341 de 2009 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Se reconocen tres categorías: emisoras de interés público, emisoras comunitarias y emisoras comerciales. Sin embargo, el reconocimiento de las emisoras comunitarias solo se realiza en relación a servicios de televisión restringidos o para abonados y a la frecuencia modulada en el caso de la radio.

Orgánicamente, a nivel ministerial es responsable en la materia el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), encargándose directamente de la concesión de licencias de radiodifusión. La concesión de licencias televisivas corre a cargo de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

Dentro del mismo ministerio encontramos el Programa Gobierno en línea, regido por el Decreto 2573 de diciembre de 2014, cuyo objetivo es aprovechar las posibilidades de las tecnologías de la información y comunicación para acercar la administración al ciudadano y hacerla más transparente.

Los principios de esta estrategia son los siguientes:

- **Excelencia en el servicio al ciudadano.**
- **Apertura y reutilización de los datos públicos.**
- **Estandarización.**
- **Interoperabilidad.**
- **Neutralidad tecnológica.**
- **Innovación.**
- **Colaboración.**

La implementación total de la estrategia está prevista por el propio decreto regulador para 2017, y prevé los siguientes componentes:

- **TIC para servicios**: trámites electrónicos dirigidos a dar respuesta a las principales demandas de la ciudadanía y las empresas.
- **TIC para el Gobierno abierto**: actividades dirigidas al fomento de la transparencia y participación en el gobierno.
- **TIC para la Gestión**: tratamiento interno de la tecnología y mejora de los procesos re uso de la misma.
- Seguridad y privacidad de la información: línea transversal dirigida a la protección de la información en la red.

Ecuador

La primera norma que prevé la regulación de la libertad de expresión en un mayor desarrollo que el clásico es la propia constitución ecuatoriana de 2008[255]. Así, se contienen las siguientes previsiones:

- Derecho a fundar medios de comunicación social.
- Reconocimiento de tres sectores de comunicación, a saber, privado, público y comunitario.
- Obligación de garantía del acceso igual al espacio radioeléctrico.
- Obligación de promoción del acceso a los medios de comunicación de las personas con discapacidades.
- Derecho de los Pueblos Indígenas a sus propios medios.
- Prohibición explícita de monopolios y oligopolios.

---

[254] Sitio web: http://www.comunicacoes.gov.br/gesac
[255] Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

La regulación constitucional vino desarrollada por la Ley de Comunicación de 2013, que viene a completar las leyes de radio y televisión de 1975 y la especial de telecomunicaciones de 1992, y su reglamento de 2001. El reparto por sectores fruto de este marco normativo es el siguiente: 33% medios privados, 33% medios públicos y 34% medios comunitarios, que incluye los medios de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

La gestión de los medios de comunicación tiene rango ministerial, recayendo en la cartera del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL). Dentro de su ámbito actúan dos instituciones: el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL). La fiscalización de las actuaciones en este campo recae sobre la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Este panorama viene actualizado en febrero del presente año con la aprobación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que crea un nuevo ente: la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, que contando con autoridad en el acceso, así como en las materias técnicas y económicas en lo que a las telecomunicaciones se refiere.

Italia

Agencia para la Italia Digital (Agenzia per l'Italia Digitale – AgID)[256]

Con el objetivo de alinearse con la Agenda Digital Europea se crea en Italia la Agenda Digital Italiana cuyo cuerpo institucional es la Agencia para la Italia Digital. Como ente central en la gestión pública digital de la República, sus funciones son, entre otras, las siguientes:

- Coordinación informática de las administraciones territoriales.
- Emisión de dictámenes consultivos.
- Homogeneización de los sistemas públicos de información.
- Coordinación de las iniciativas estratégicas para la provisión de los servicios de red para las administraciones, los ciudadanos y las empresas.
- Difusión del uso de las tecnologías de la información como instrumento de crecimiento e innovación económica, social y cultural.
- Supervisión de la calidad de los servicios informáticos con relación al gasto realizado en los mismos.
- Representante nacional en los ámbitos europeo e internacional en la materia.

Inversión en redes

El presupuesto provisional 2014-2020 prevé la inversión de 12'9 mil millones de euros (13'95 mil millones de dólares estadounidenses) en las siguientes partidas:

- Construcción de infraestructuras digitales: 4 mil millones de euros (4'3 mil millones de dólares estadounidenses).
- Impulso del mercado único digital: mil millones de euros (1'08 mil millones de dólares estadounidenses).
- Impulso de la ciudadanía digital: 500 millones de euros (541 millones de dólares estadounidenses).
- Administración digital: mil millones de euros (1'08 mil millones de dólares estadounidenses).
- *E-government*: mil millones de euros (1'08 mil millones de dólares estadounidenses).
- Competencia digital: 1'3 mil millones de euros (1'4 mil millones de dólares estadounidenses).
- Investigación y desarrollo: 1'1 mil millones de euros (1'2 mil millones de dólares estadounidenses).
- *Smart cities and communities*: 3 mil millones de euros (3'2 mil millones de dólares estadounidenses).

Comisión parlamentaria sobre los derechos y deberes relativos a Internet[257]

La cámara de diputados de la República Italiana cuenta con una comisión parlamentaria específica para el tratamiento de los deberes y derechos en Internet. Su actividad viene justificada sobe la base de la idea de que considerar la red uno más de los medios de comunicación existente es reduccionista y no responde a la realidad. Así, Internet sería un entorno social más de nuestro presente y futuro y un espacio de libertad, crecimiento, intercambio y conocimiento.

[256] Web: http://www.agid.gov.it/
[257] Los diputados y órganos de la cámara pueden ser consultados en: http://www.camera.it/leg17/28

Sobre la base de estos principios, la comisión ha hecho público un borrador de declaración de derechos de Internet[258] para su consulta pública. El corto documento cuenta con un preámbulo y 14 artículos con los siguientes títulos:

1. **Reconocimiento y garantía de derechos**: en el que se reconoce que todos los derechos fundamentales reconocidos en los distintos instrumentos normativos nacionales e internacionales han de ser respetados también en el entorno de Internet.
2. **Derecho de acceso**: en el que se reconoce a todas las personas el mismo derecho de acceso a Internet en condiciones de igualdad. Este derecho de acceso sería un derecho fundamental cuyo aseguramiento sería función de los poderes públicos. La igualdad en el acceso habría de incluir la libertad de cada usuario de elegir el sistema operativo y software que creyera conveniente para ejercitarlo.
3. **Neutralidad de la red**: vista como precondición para el ejercicio de los derechos fundamentales, la neutralidad de la red implica la libertad frente a la discriminación, restricción o interferencia en la transmisión de datos en la red.
4. **Tutela de datos personales**: en el que se relacionan los derechos en Internet con los derechos relativos a los datos personales, la dignidad, la identidad y la privacidad. Como manifestación principal se encuentra la gestión de datos personales que, en todo caso, ha de hacerse tras la prestación del consentimiento por el interesado.
5. **Derecho a la autodeterminación informativa**: en relación con el anterior, todo particular tiene derecho a conocer qué datos personales son tratados, por quién y cómo, así como a acceder al tratador de datos para solicitar rectificaciones o cancelaciones en relación a los mismos. En ese sentido, la conservación de datos ha de estar limitado en el tiempo a la finalidad de dicho tratamiento.
6. **Inviolabilidad de los sistemas y domicilios informáticos**: al igual que en el caso de los domicilios físicos, sin mediación de orden judicial, estaría prohibido el acceso a datos de las personas que se encuentren en dispositivos personales.
7. **Tratamientos automatizados**: en el cual se establece que ninguna actuación administrativa o judicial puede estar basada únicamente en procesos de tratamiento automatizado de datos dirigidos a la realización de perfiles personales.
8. **Derecho a la identidad**: en el que se establece la capacidad de cada individuo de construir su identidad en la red de modo integral y actualizado como manifestación del derecho al libre desarrollo de la personalidad. En relación a los servicios o actuaciones públicas, el individuo solo estaría obligado a proveer de los datos necesarios para el ejercicio de tales servicios y actuaciones y no más.
9. **Anonimato**: el ejercicio de las libertades civiles y políticas podrán realizarse desde el anonimato, que solo podrá verse restringido por la necesidad de tutelar intereses públicos de modo necesario, proporcional y sobre la base de una justificación legal.
10. **Derecho al olvido**: en relación a aquellos datos que ya no tengan relevancia, pudiendo solicitarse a los motores de búsqueda el borrado de los enlaces. Sin embargo, este derecho ha de analizarse conjuntamente con la libertad de búsqueda de información, el derecho de opinión y el derecho a estar informado.
11. **Derechos y garantía de las personas en las plataformas**: en este sentido, los suministradores de servicios han de comportarse con lealtad con proveedores, clientes y competencia. Toda la información, incluidas las condiciones contractuales, han de ser transmitidas de un modo completo, claro y que sea comprensible por el interesado.
12. **Seguridad en la red**: esta tiene una doble vertiente, a saber, como interés público en relación a la protección de los sistemas y su integridad frente ataques externos; como interés privado.
13. **Derecho a la educación**: el uso responsable de la red requiere de unos conocimientos técnicos mínimos a cuyo acceso tienen derecho todas las personas con el objeto de capacitarlas para el ejercicio del resto de derechos y deberes previstos en esta propuesta.
14. **Criterios para el gobierno de la red**: la regulación de Internet tiene que ser consecuente con la importancia de los diferentes niveles geográficos de poder y la centralidad del nivel territorial supranacional. Con todo, este gobierno habría de construirse sobre la base de los principios de transparencia, responsabilidad y representatividad de los interesados.

[258] El borrador, en su versión publicada por la cámara en el italiano original está incluida en los anexos.

Japón

Protección de la privacidad en el uso de *Smartphones*

Japón cuenta con un cuerpo de normas y reglas cuya interacción produce un marco de protección de la privacidad de los usuarios en su utilización de los teléfonos móviles de última generación. La ley de protección de información personal de 2005 prevé lo siguiente:

- En relación al sector público:

  - Regulación de protección de la información personal para los gobiernos locales.
  - Regulación de protección de la información personal para las agencias públicas independientes.
  - Regulación de protección de la información personal para órganos administrativos.

- En relación al sector privado:

  - Establecimiento de las obligaciones de las entidades gestoras de información personal.
  - Guía sobre la protección de la información personal en el mercado de las telecomunicaciones.

En 2010 se establecen una lista de principios enfocados en el consumidor en relación a los servicios de monitoreo de historiales de vida:

- Publicidad, promoción y actividades educativas.
- Garantía de transparencia.
- Garantía de oportunidades para la participación de consumidores.
- Garantía de obtención de datos por los medios adecuados.
- Garantía de controles de seguridad adecuados.
- Garantía de marcos para enfrentar quejas y preguntas.

En 2012 se aprueba la Iniciativa de Privacidad en *Smartphones* (SPI). Su objetivo es la promoción del tratamiento adecuado de la información en el mercado de dispositivos móviles de última generación. Como medidas para mitigar los posibles riesgos en la materia, (a) se propone a los actores del mercado una *Guía para el tratamiento de la información de los usuarios de Smartphones*, (b) la verificación de aplicaciones por una tercera institución, (c) fomentar la sensibilización en la materia para mejorar el conocimiento público y (d) promover la cooperación internacional. La mencionada guía promueve los siguientes principios:

- Garantía de la transparencia.
- Garantía de las oportunidades de participación de los usuarios.
- Garantía de la obtención de datos por los medios adecuados.
- Aseguramiento de la gestión adecuada de la información de los usuarios.
- Tratamiento adecuado de quejas y solicitudes.
- Privacidad como elemento del diseño.

En septiembre de 2013 surge la Iniciativa de Privacidad en *Smartphones* II (SPI II). Este segundo documento surge de la preocupación por el creciente número de aplicaciones que requieren el acceso a mayor número de datos personales como los de la agenda telefónica, sin explicación detallada a los usuarios. Las dos líneas de esta iniciativa pasan por (a) el requerimiento a los proveedores de aplicaciones de descripciones de políticas de privacidad y anuncio de las mismas adecuadas, (b) desarrollo de un sistema que permita a terceras partes verificar las situaciones que se pueden dar derivadas del uso de aplicaciones para incrementar la sensación de seguridad en los usuarios.

Sistema de Depósitos de Expresión

Esta no es una política pública actualmente en funcionamiento, sino una propuesta del profesor Hideki Kakeya, de la Universidad de Tsukuba en Japón[259]. La idea principal se basa en el depósito de los beneficios por las acciones de prensa y libertad de expresión vinculados a las posibles responsabilidades derivadas de tales acciones. En ese sentido, los usuarios que hayan consumido la prensa o expresiones por medio de pago, tendrán la capacidad de votar de modo igual tras el paso de un plazo determinado si la información vertida era o no

[259] Sobre la base del artículo KAKEYA, H.: *Speech Deposit: Systematic Approach to Free Speech and Responsibility*. en. Forum on Public Policy, primavera 2008.

verdad, de modo que los beneficios solo recaerían en los autores en caso de que la información fuera verdad o suficientemente veraz.

Este sistema busca atajar uno de los mayores desafíos que enfrenta actualmente la prensa: el beneficio supera con creces la posible responsabilidad derivada de una información incorrecta o que pueda violentar alguno de los derechos de la personalidad como el honor o la propia imagen.

Nueva Zelanda: Propuesta del Partido Verde sobre Internet

El Partido Verde de Aotearoa, Nueva Zelanda, ha propuesto un paquete de medidas normativas e institucionales[260] que son las siguientes:

• **Diez derechos y libertades de Internet**: Con el objeto de mejorar el entorno actual de red y promover mejoras en materia de seguridad y resiliencia, se promueven los siguientes derechos y libertades:

- Derecho de acceso.
- Libertad frente a búsqueda, vigilancia o intercepción.
- Libertad de expresión.
- Libertad de asociación.
- Derecho a la privacidad.
- Derecho a la tecnología de encriptación.
- Derecho al anonimato.
- Derecho a un Internet seguro y protegido.
- Libertad de innovación.
- Libertad frente a la restricción.

• **Comisionado de Derechos de Internet**: enlace entre la población y los poderes públicos en materia de Internet. Esta especie de defensor del pueblo de Internet será el que se dirija a la ciudadanía en relación a las cuestiones que afecten a los Derechos Humanos en Internet. Del mismo modo, actuará para una mejor implementación de la Carta de Derechos y Libertades de Internet, pudiendo incluso promover actuaciones ante órganos jurisdiccionales.

• ***Chief Technology Officer***: Contrapartida técnica del Comisionado, su función en trabajar en materia de innovación y avances tecnológicos y económicos en relación a Internet. Como fruto de su actividad, dirigirá recomendaciones a los poderes públicos, así como a las empresas de la industria tecnológica.

Otras políticas destacadas

ÁFRICA

Sudáfrica

Plan nacional de desarrollo: visión 2030

Como fruto del informe diagnóstico de la Comisión Nacional de Planificación (NPC en sus siglas en inglés), el parlamento sudafricano adopta el *National Development Plan: Vision for 2030*[261]. Para el medio plazo (2015-2020) el Plan tiene como objetivo una penetración del 100% de banda ancha entendiendo como tal aquella que provea de un mínimo de 2 mbps. A largo plazo (2020-2030) el objetivo es hacer extensivo el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para la prestación de servicios a los ciudadanos, incluyendo los de entretenimiento, información y educación.

[260] En el anexo se incluye el borrador de la Carta de Derechos y Deberes de Internet en su versión original en inglés. El documento de acompañamiento puede ser consultado en: https://home.greens.org.nz/sites/default/files/internet_rights_and_freedoms_bill_accompanying_document_0.pdf
[261] El texto complete puede consultarse en: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/devplan_2.pdf en concreto el capítulo 4 *Economic Infrastructure*.

BOTSWANA

Maitlamo

Botswana lleva una década en proceso de implementación de la política omnicomprensiva en materia de TICs. Dicha política busca, no solo la creación de un entorno de crecimiento en materia de TICs y convertir a Botswana en un *hub* de dichas tecnologías, sino que se dirige a proveer de infraestructuras de acceso universal y rápido a Internet. En relación a esto último, el programa de conexión de comunidades tiene como objetivo proveer de accesos de alta velocidad a todas las comunidades con más de 2000 habitantes.

En el marco de Maitlamo hemos de resaltar el programa Thutonet. Su primer objetivo es la alfabetización y capacitación de la población Botswana en materia online. Como primera acción, se proveería a las escuelas de equipos informático y acceso a la Red y se capacitaría al profesorado en la utilización de los mismos y en la enseñanza de Tecnologías de la Información buscando que los docentes replicasen dichos conocimientos en los alumnos.

AMÉRICA

Bolivia

La regulación de la libertad de expresión comienza con la constitución de 2009 y continúa con la Ley nº164 General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación de 2011 y su reglamento de desarrollo de 2012. Se prevén cuatro sectores de radiodifusión y televisión, a saber, estatal, comercial, social comunitario y pueblos indígenas y comunidades afro-bolivianas.
La institución central para el otorgamiento de licencias para servicios de radiodifusión es la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT) en términos generales, mientras que, dentro del ámbito de su jurisdicción, serán responsables los Gobiernos Indígena Originario Campesino Autónomos.

Sin embargo, Bolivia no cuenta con políticas públicas de capacitación en el uso de Internet, lo cual ve empeorado sus efectos toda vez que la infraestructura de red del país es lenta y muy cara para los usuarios finales.

Chile

En Chile se observa un modelo históricamente negativo, donde no existía una profunda regulación e intervención del Estado en relación a la libertad de expresión y el acceso a la información en torno a los medios de comunicación clásicos[262]. Sin embargo, recientemente, y debido al impacto de la comunicación instantánea y de masas que Internet está teniendo –difícilmente omisible- el país ha comenzado un proceso de regulación de diversos aspectos en los que se han presentado algunas innovaciones en políticas públicas. No todas estas innovaciones han conllevados buenas prácticas, ya que muchas medidas han sido duramente criticadas y han sido evaluadas con un impacto negativo[263].

Neutralidad en la Red

Chile ha sido el primer país del mundo en consagrar en su ordenamiento el principio de neutralidad en la Red. Así, mediante ley 20.453, se agregan en 2010 tres artículos, 24-H 24-I 24-J, a la ley 18.168 General de Comunicaciones de 1982[264].

El primero de estos artículos, 24-H, acota las posibilidades de los proveedores de acceso a Internet de limitar el acceso a los clientes en los siguientes términos:

a) No podrán arbitrariamente bloquear, interferir, discriminar, entorpecer ni restringir el derecho de cualquier usuario de Internet para utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal a

[262] El Colegio de Periodistas del país lo ha definido como «la no política en materia de políticas públicas de comunicación». Cfr. Observatorio Fucatel. *Colegio de Periodistas «ya no se resiste seguir con la no política en materia de políticas públicas de comunicación»*. 29 de agosto de 2014. En línea: http://www.observatoriofucatel.cl/colegio-de-periodistas-ya-no-se-resiste-seguir-con-la-no-politica-en-materia-de-politicas-publicas-de-comunicacion/
[263] Por ejemplo, la ONG Derechos Digitales ha sido muy crítica con las políticas públicas de libertad de expresión en internet en Chile. Cfr. Sentidos Digitales. *Claudio Ruiz, de Derechos Digitales: «Las políticas públicas de estrategia digital han resultado fallidas»*. 16 de octubre de 2013. En línea: http://www.sentidoscomunes.cl/claudio-ruiz-de-la-ong-derechos-digitales/
[264] Su texto con las modificaciones indicadas está disponible en: http://web.uchile.cl/archivos/derecho/CEDI/Normativa/Ley%2018.168%20Ley%20General%20de%20Telecomunicaciones.pdf

través de Internet, así como cualquier otro tipo de actividad o uso legal realizado a través de la red. En este sentido, deberán ofrecer a cada usuario un servicio de acceso a Internet o de conectividad al proveedor de acceso a Internet, según corresponda, que no distinga arbitrariamente contenidos, aplicaciones o servicios, basados en la fuente de origen o propiedad de éstos, habida cuenta de las distintas configuraciones de la conexión a Internet según el contrato vigente con los usuarios.

Con todo, los concesionarios de servicio público de telecomunicaciones y los proveedores de acceso a Internet podrán tomar las medidas o acciones necesarias para la gestión de tráfico y administración de red, en el exclusivo ámbito de la actividad que les ha sido autorizada, siempre que ello no tenga por objeto realizar acciones que afecten o puedan afectar la libre competencia. Los concesionarios y los proveedores procurarán preservar la privacidad de los usuarios, la protección contra virus y la seguridad de la red. Asimismo, podrán bloquear el acceso a determinados contenidos, aplicaciones o servicios, sólo a pedido expreso del usuario, y a sus expensas. En ningún caso, este bloqueo podrá afectar de manera arbitraria a los proveedores de servicios y aplicaciones que se prestan en Internet.

b) No podrán limitar el derecho de un usuario a incorporar o utilizar cualquier clase de instrumentos, dispositivos o aparatos en la red, siempre que sean legales y que los mismos no dañen o perjudiquen la red o la calidad del servicio.

c) Deberán ofrecer, a expensas de los usuarios que lo soliciten, servicios de controles parentales para contenidos que atenten contra la ley, la moral o las buenas costumbres, siempre y cuando el usuario reciba información por adelantado y de manera clara y precisa respecto del alcance de tales servicios.

d) Deberán publicar en su sitio web, toda la información relativa a las características del acceso a Internet ofrecido, su velocidad, calidad del enlace, diferenciando entre las conexiones nacionales e internacionales, así como la naturaleza y garantías del servicio.

El entorno normativo que crean dichos artículos se ve desarrollado por el Decreto 368, por el que se aprueba el Reglamento que Regula las Características y Condiciones de la Neutralidad de la Red en el Servicio de Acceso a Internet. Este instrumento enumera los derechos y obligaciones de las empresas proveedoras de servicios de Internet así como de los usuarios. Destacan las obligaciones de transparencia e información impuestas a los proveedores. Como ejemplo, estos tendrán que realizar mediciones trimestrales de calidad de los servicios de acuerdos a estándares ya establecidos.

Departamento de Comunicaciones y Fomento de la Identidad en Chile

Una innovación institucional en relación al derecho de acceso a la información de los chilenos es el Departamento de Comunicaciones y Fomento de la Identidad en Chile[265]. Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, una de sus finalidades es acercar el acceso a la información pública chilena a los nacionales residentes en el extranjero. Teniendo en cuenta que la administración pública no debe garantizar el acceso sólo a sus nacionales y residentes, sino a sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero, quienes también son receptores de la *accountability* o rendición de cuentas públicas, parece un enfoque novedoso establecer un organismo destinado a acercar la información pública del país a aquellos que se encuentran residiendo temporal o definitivamente en el exterior.

Su función principal es «Mantener informadas a las comunidades chilenas en el exterior sobre políticas públicas del Estado de Chile que puedan serles atingentes, especialmente en materias de interés cultural, social, derechos ciudadanos y humanos. Igualmente le corresponde promover la pertenencia de estas comunidades con el país, fortaleciendo su identidad, raíces y cultura chilena»[266]. Para ello mantiene actualizado un portal específico de noticias para chilenos en el exterior[267], con información *online* y una carta informativa mensual, ofreciendo un calendario institucional anual, haciendo de intermediario entre los chilenos en el extranjero y el acceso a la información pública que deseen.

Con este desarrollo institucional, además, no sólo se garantiza el acceso a la información de la comunidad chilena en el extranjero, sino que, como el propio Departamento de Comunicación y Fomento de la Identidad en Chile, se establece una política estable de apoyo a la identidad y cultura de los chilenos en el exterior.

---

[265] La página oficial la encontramos en la siguiente dirección. Vid. en línea: http://www.minrel.gob.cl/departamento-de-comunicaciones-y-fomento-de-la-identidad/minrel/2008-07-16/170656.html
[266] Ibid. Página oficial.
[267] El portal, *Chile somos todos*, se encuentra en la web http://www.chilesomostodos.gov.cl/

Costa Rica

Dos son las cuestiones que merecen nuestra atención en la materia en Costa Rica:

1. **Proceso de reforma de la Ley de Radio de 1954**: Actualmente se encuentra en debate la posible modificación de la Ley de Radio que rige en Costa Rica desde hace más de medio siglo. Esta modificación viene a atajar la problemática habitual de concentración de medios. Se modificaría radicalmente el régimen de servicios de radio y televisión, otorgando al ministerio de comunicaciones costarricense un papel protagónico como fiscalizador de dicho régimen.
2. **Proyecto RANGE**: El proyecto Red de Acceso de Nueva Generación (RANGE) pretende proveer de más y mejores servicios de telefonía e Internet a la población del país centroamericano. Sobre la base de la actividad conjunta del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Banco de Costa Rica, se despliega una nueva red de fibra óptica que sitúa a este país en la vanguardia latinoamericana con Brasil, México y Argentina.

El Salvador

No se encuentran grandes políticas en materia de libertad de expresión, no reconociéndose siquiera, y a diferencia de otros países latinoamericanos, la existencia de medios comunitarios. Sin embargo, sí se sitúa dentro del debate político actual, siendo la transparencia la mayor de las preocupaciones. Como actores destacados en este ámbito encontramos la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER).

Guatemala

Panorama similar al de El Salvador, gestionándose el espectro de radio y televisión por la Superintendencia de Telecomunicaciones. Sin embargo, a pesar que al igual que en el caso anterior los medios de comunicación comunitarios no están reconocidos como tal, desde enero del presente año, el Centro Internacional para Periodistas (ICFJ son sus siglas en inglés) promociona un proyecto para radios comunitarias en Guatemala.

En materia de Internet y lucha contra la corrupción, se ha implementado la plataforma Guatecompras[268] para mejorar el acceso a la información en relación a las adquisiciones y contrataciones del Estado.

Honduras

Ninguna política pública de vanguardia. Institucionalmente, el órgano de referencia es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), encargado no solo del espacio radioeléctrico y televisión, sino también, tras la reforma de la Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones operada en 2014, de las tecnologías de la información y comunicaciones.

México

Estado de Chihuahua: Acuerdo de implementación del sistema integral de seguridad para protección de periodistas 2010-2016[269]

La federación mexicana presenta normativa específica para la protección de los periodistas en el desempeño de sus funciones tanto a nivel federal como estatal. En relación a este último, destaca el sistema integral del Estado de Chihuahua. En este instrumento se prevén una serie de responsabilidades del Estado en la materia:

- Promover la profesionalización de los periodistas y formación continuada con especial hincapié en la sensibilización ante los posibles riesgos que pueden enfrentar.
- Instrumentar un sistema de protección cautelar de periodistas bajo amenaza.
- Prevenir agresiones a periodistas, incluyendo la capacitación al respecto del personal público.
- Investigar toda agresión a periodistas y rendir cuentas sobre dichas agresiones.

En el mismo acuerdo se prevé la estructura del procedimiento cautelar de protección de periodistas. Se regula la existencia de un Comité de Riesgo encargado de su gestión e integrado por representantes de los tres

[268] Web: http://www.guatecompras.gt/
[269] Disponible en el folleto anexo al Periódico Oficial del Estado de Chihuahua de 8 de septiembre de 2010. En web: http://www.cedhchihuahua.org.mx/portal/Protocolos/Periodico-oficial.pdf

poderes, asociaciones de periodistas y organizaciones de Derechos Humanos, en concreto: un representante de la Fiscalía General, uno de la Secretaría General, un tercero de la Coordinación de Comunicación Social, cinco de organizaciones de periodistas y representación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La presencia de la Fiscalía General permite la acción rápida en casos de urgencia al poder adoptar ella misma las medidas cautelares a través de la Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito.

Nicaragua

También su normativa data de la década de los noventa. En el caso de Nicaragua, la institución de referencia es el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR). Con una ley obsoleta, sufre también el fenómeno de la concentración. En materia de Internet, no hay políticas públicas implementadas que deban ser subrayadas.

Panamá

Como en el caso de Guatemala, encontramos en Panamá una plataforma digital para promover la transparencia y lucha contra la corrupción en materia de contrataciones públicas. El nombre de la misma es Panamacompra[270].

Uruguay

En Uruguay podemos observar la existencia de un modelo positivo donde el Estado interviene activamente para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información. Ha sido un esquema histórico en Uruguay en relación a los medios de comunicación clásicos y lo sigue siendo en relación a Internet y las nuevas tecnologías de la comunicación. La tradición de una economía con gran presencia del sector público en el país puede ser la explicación del alto grado de regulación pública de estos nuevos sectores, conllevando de esta forma un amplio espectro normativo, institucional y de políticas que afectan a la libertad de expresión y el acceso a la información materialmente, más allá del reconocimiento jurídico formal.

Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública[271]

Aprobada a finales de 2007, el objetivo de la norma es la promoción de la transparencia de los acción de los organismos públicos, sean estatales o no, en garantía del derecho de acceso a la información pública. Así, Uruguay ha optado por la utilización de un instrumento normativo específico para la positivización del derecho de acceso a la información en su faceta pública[272]. Este derecho viene caracterizado en la norma como universal y susceptible de ser ejercitado sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita dicha información.

Esta norma se prueba especialmente garantista por los siguientes motivos:

- Rige el silencio positivo ante la solicitud de información pública, de modo que transcurrido el plazo sin contestación, podrá el interesado acceder a la misma siendo falta grave la negativa de cualquier funcionario de oponerse a dicho acceso.
- Las excepciones al acceso suponen una lista cerrada que además será interpretada de modo estricto. Dichas excepciones se sitúan en una de las siguientes categorías: excepción legalmente prevista, información confidencial e información reservada. En relación a estos dos últimas, los artículos 10 y 9 respectivamente establecen qué casos pueden entenderse como tal.
- Se establece un régimen de responsabilidades administrativas, sin perjuicio de las posibles civiles y penales, en relación al acceso a la información pública.

[270] Web: http://panamacompra.gob.pa/portal/portalpanama.aspx
[271] Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/leyes/2008/10/EC1028-00001.pdf
[272] Otros casos similares son **Argentina** con el Decreto 1172/2003 (http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm); **Brasil** con la Ley 12.527 (http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/brasil/brasil_ley_12527.pdf); **Chile** con la Ley 20.285 (http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363); **Guatemala** con el Decreto 57/2008 (http://www.pdh.org.gt/accesinfo/images/downloads/decreto_5708b.pdf); **Honduras** con el Decreto 170/2006 (http://www.redipd.org/documentacion/legislacion/common/legislacion/honduras/ley_transparencia_honduras.pdf); **México** con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf); **Nicaragua** con la Ley 621 de 2007 (http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2); **Perú** con la Ley 27806 (http://www.ocpla.uni.edu.pe/oym/file/Ley_Transparencia.pdf); **República Dominicana** con la Ley 200-04 (http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_ley200.pdf).

Plan de Acción 2014-2016[273]

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto[274], Uruguay desarrolla su segundo plan de acción, el plan 2014-2016. Se presentan por parte del gobierno 40 compromisos relacionados con 91 metas. La primera cuestión destacable es el proceso participativo previo al plan y que se materializó en la realización de dos consultas públicas en relación a su contenido. Así, del 14 de octubre al 15 de diciembre de 2013 los ciudadanos plantearon sus comentarios y propuestas sobre los distintos proyectos del Plan de Acción. A mediados de 2014 se realizó la segunda parte de la consulta, esta vez sobre el borrador del plan. El fruto de las consultas fue integrado al trabajo de tres mesas temáticas de trabajo referentes a:

- Gobierno abierto y acceso a la información pública.
- Gobierno abierto y gobierno electrónico.
- Transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción.

De este modo, tiene ya sustancial importancia el proceso de creación del contenido del plan de acción vigente. Los compromisos son ordenados en el propio documento en las siguientes categorías:

- Promoción y desarrollo del Gobierno Abierto en Uruguay.
- Gobierno Abierto para el desarrollo sectorial.
- Promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- De Datos Públicos a Datos Abiertos.
- Transparencia en las Compras y Gestión de los Recursos Públicos.
- Trámites y servicios en línea.
- Servicios de Acercamiento a la Ciudadanía.
- Mejora de Servicios al Ciudadano de Gobiernos Locales.

Venezuela

También Venezuela sigue el modelo de otorgamiento de autorizaciones o habilitaciones administrativas en materia del espacio radioeléctrico y televisivo, siendo competencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que depende directamente del Presidente de la República.

El tratamiento de la libertad de expresión, incluyendo Internet, en Venezuela es una cuestión controvertida. La infraestructura de la red ha probado ser una de las más lentas de la región.

EUROPA

España

De España hemos de destacar los esfuerzos por la digitalización de los servicios públicos incidiendo en la mayor facilidad y eficiencia para los ciudadanos así como en la lucha contra el fraude. El establecimiento en 2012 de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se tradujo en la paulatina digitalización de dichos servicios.

Desde el punto de vista normativo destacan dos medidas:

- El proceso de diseño de una nueva ley de procedimiento administrativo para el presente año buscando la implementación de una administración "sin papel".
- Desde mediados de enero de 2015, se establece la obligación de facturación electrónica para los proveedores en las transacciones con la administración central por un valor superior a los 5.000€ ($5,484).

[273] Su texto completo está disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3801/1/plan_accion_uruguay_2014-2016_f.pdf
[274] La **Alianza para el Gobierno Abierto** (Open Government Partnership - OGP; http://www.opengovpartnership.org/) es una iniciativa global que busca aglutinar a los gobiernos de los distintos países en su compromiso por la transparencia y la rendición de cuentas de los mismos. Su estrategia 2015-2018 puede ser consultada en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%204-year%20Strategy%20FINAL%20ONLINE.pdf

Holanda

A mediados de 2012, Holanda se transforma en el segundo país del mundo en aprobar adaptaciones legislativas aplicando el principio de neutralidad en la Red. De este modo, se modifica la Ley de Telecomunicaciones de 1998[275] incluyendo nuevos artículos sobre la base de dicho principio.
El artículo 7.6a limita los motivos por los cuales los proveedores de servicios pueden terminar o suspender el acceso a Internet a los siguientes:

1. La solicitud del cliente.
2. En caso de falta de pago o si el cliente entra en bancarrota.
3. En caso de fraude por parte del cliente en los términos establecidos en el código civil holandés.
4. Cuando termina el plazo del servicio establecido por contrato y no tiene lugar una renovación.
5. En aplicación de una provisión legal o decisión judicial.
6. En caso de fuerza mayor o circunstancias imprevisibles.

Del mismo modo, dicha suspensión o terminación de la prestación de servicio de acceso a Internet viene supeditada a la comunicación previa y por escrito al cliente, dándosele un plazo razonable para contestar a las alegaciones que justificarían dicha acción.

Por su parte, el artículo 7.4a impide que las compañías proveedoras obstaculicen o reduzcan la velocidad de acceso a Internet o aplicaciones en Red a menos que tenga lugar por hechos establecidos en la propia norma y solo hasta el punto que sea necesario. Estas causas tasadas son:

- Para minimizar la congestión, pero siempre que las mismas categorías de tráfico de datos sean tratadas igualmente.
- Para preservar la integridad y seguridad de la red, el servicio del proveedor o la terminal del usuario final.
- Para restringir la transmisión al usuario final de una comunicación no deseada, siempre que dicho usuario haya consentido.
- Para aplicar medidas legislativas o una orden judicial.

Finalmente, el artículo 11.2a positiviza las obligaciones derivadas de la confidencialidad de las comunicaciones y los datos asociados a dichas comunicaciones que sean realizadas por medio de los servicios prestados por las compañías prestadoras de servicios de acceso a la Red.

[275] Versión autentica en holandés en: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-235.html; puede encontrarse una traducción al inglés en: http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2012/06/07/dutch-telecommunications-act.html

TERCERA PARTE: BUENAS PRÁCTICAS Y APLICABILIDAD

INTRODUCCIÓN

Esta tercera y última parte del documento, una vez establecido el marco normativo y descritas las principales políticas públicas y acciones normativas en la materia, destaca aquellas que puedan ser calificadas como buenas prácticas y determina su posible aplicabilidad o implantación en Puerto Rico.

Sin embargo, como necesaria operación previa, de han de establecer una serie de criterios que llevan a tal calificación. Del mismo modo, se señalan una serie de indicadores que permiten además cuantificar la eficiencia de las políticas tras su implantación. Unos y otros, criterios de valoración e indicadores, se presentan de modo autónomo de manera que su potencial uso por parte de los gestores públicos transcienda el presente documento.

Una de las características principales de las nuevas tecnologías de telecomunicaciones, y en particular de Internet, es la ampliación de la capacidad de incidencia de los distintos actores, de modo que el protagonismo se traslada de los decisores públicos a los espacios comunes de decisión entre estos, las empresas proveedoras de servicio y los usuarios. Así, en el bloque dos hemos visto distintas políticas públicas que transcendían el concepto clásico en relación al rol de los distintos actores y optaban por los acuerdos entre los distintos *stakeholders*, resultando en algunos casos en autorregulaciones. Este factor participativo ha de ser interiorizado por el gestor público.

Esta última parte, por lo tanto, consta de la introducción de criterios valorativos para políticas públicas y viene seguido de ejemplos de buenos indicadores para su medición. El núcleo lo componen las buenas prácticas detectadas, que serán descritas y su aplicabilidad para Puerto Rico analizada.

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Con el objeto de valorar las políticas públicas e iniciativas normativas relacionadas con Internet, buscando detectar aquellas que fueran susceptibles de calificarse como buenas prácticas para ser replicadas posteriormente, hemos de regresar al marco epistemológico mencionado en la segunda parte de este documento y por el que distinguíamos dos momentos:

- **Acceso a la Red**: Caracterizado por el proceso a través del cual el usuario accede a la Red. Cercano en naturaleza el Derecho de Acceso a la información, es precondición para el segundo momento.
- **Utilización de la Red**: Acceso y utilización del contenido de la Red. Es el momento en el que la naturaleza particular de Internet y la evolución tecnológica constante despliegan sus efectos en forma de nuevos retos y posibilidades para la libertad de expresión y los derechos relacionados.

Los criterios valorativos relacionados con el **acceso a la Red** están vinculados a la infraestructura que permite tal acceso. Desde un punto de vista material, nos hemos de referir a la cobertura en relación tanto a la existencia de líneas de cable, así como su velocidad, como a la disponibilidad de equipos informáticos que permitan la conexión. Igualmente, desde un punto de vista no material, hemos de analizar los posibles factores que provoquen la expulsión de determinadas capas poblacionales. Así, tanto el precio, que puede impedir el acceso a ciertos estratos, como el reparto desigual de los recursos escasos, pudiendo llevar de facto a la discriminación, son elementos que pudieran parecer secundarios pero que tienen un impacto directo en los efectos de las políticas públicas.[276]

Si centramos la mirada en el usuario a la hora de estudiar los criterios de **utilización de la Red**, podemos distinguir los endógenos y exógenos. Los primeros responden a la atención que la política pública hace de las características del usuario y que afectan a su disfrute de la Red. Los principales son los relacionados con la alfabetización online, es decir, con el desarrollo de las capacidades de utilización de las distintas plataformas de telecomunicaciones. Las disfunciones o desigualdades en tales capacidades dan lugar a las llamadas brechas, siendo las dos más comunes la económica, caracterizada por la imposibilidad dineraria del usuario de acceder a los procesos por los cuales se capacitaría, y la generacional, consustancial a la rápida velocidad de cambio tecnológico, velocidad que supera la capacidad individual de aprehender dichos cambios.

[276] Véase en el documento *Medidas dirigidas a la eliminación de la Brecha Digital* página 32

En cuanto a los criterios exógenos, son aquellos que traen causa de la actuación sobre el entorno red de otros grupos de interés, en particular los poderes públicos y los proveedores de servicio. Los poderes públicos inciden en la tensión que se produce entre la capacidad de comunicación infinita de datos de la Red y los deseos de ocultar fragmentos informativos; el concepto clave en esta tensión es la transparencia y se vincula directamente con la cantidad y la calidad de la información puesta a disposición de los proveedores y usuarios.

Por su parte, la acción de los proveedores de servicios se relaciona principalmente con el concepto de neutralidad en la red, es decir, la ausencia de injerencias injustificadas por parte de dichos proveedores en forma de suspensión o disminución de la calidad de los servicios de acceso y utilización de Internet.

INDICADORES

Se proponen aquí indicadores pertinentes para la medición de las políticas públicas en materia de libertad de expresión. Aquí se presentan en su dicción general, su aplicación requiere su concretización y adaptación a la política en particular, es decir, especificando (1) cantidad, (2) calidad y (3) tiempo, así como en su caso (4) espacio y (5) personas concernidas, de modo que los resultados de dicha aplicación puedan ser usados de modo comparativo con los resultados de la aplicación de terceros indicadores.

Indicadores de acceso

• Total de líneas.

- Total de alta velocidad (desagregar por velocidades).
- Porcentaje de conexiones de alta velocidad sobre total de conexiones.

• Subscripciones a proveedores de telefonía móvil.

• Subscripciones a servicios de acceso a Internet.

• Hogares con acceso a equipos informáticos.

- Número de equipos por vivienda y miembro.
- Número de equipos con conexión a Internet,

• Acceso a Internet desagregado por

- Grupo social.
- Estrato económico.
- Edad.
- Empresas por tamaño.

• Acceso por medio de conexión sin cable.

- Desagregado por tecnologías (3G, 4G, etc.).

• Evolución histórica de los indicadores anteriores.

- Incrementos interanuales.

Uso de Internet

• Valor añadido de las TIC en relación al valor de la actividad económica de la empresa.

- Tamaño de la empresa.
- Origen de la empresa.
- Inserción de la empresa en relación a variables de grupos sociales.

• Velocidad de navegación media.

- En relación con las velocidades ofrecidas por los proveedores.

• Velocidad máxima de navegación.

- En relación al momento del día y día de la semana.
- En relación al proveedor de servicio.
- En relación al lugar de medición.
- En relación a los tipos de tráfico.
- En relación a la tecnología utilizada.

• Velocidad mínima de navegación.

- En relación al momento del día y día de la semana.
- En relación al proveedor de servicio.
- En relación al lugar de medición.
- En relación a los tipos de tráfico.
- En relación a la tecnología utilizada.

•Tipo de uso.

- Mensajería por red móvil.
- Mensajería por red Internet.
- Navegación por red móvil.
- Navegación por red Internet.

•Presencia web.

- Número de empresas con presencia web, por tamaño y origen.
- Número de usuarios con presencia web.
- Tipo de presencia web de usuarios (blogs, videoblogs, participación en foros, etc.).

•Uso declarado: El uso de Internet está cubierto por la privacidad de los usuarios, por ello, para conocer su uso, han de usarse encuestas y otros instrumentos por los que los usuarios declaren su uso.

Inversión en telecomunicaciones

• Inversión en infraestructura móvil.

- Por tecnología.
- Por área geográfica y grupo social.
- Evolución interanual.

• Inversión en infraestructura de Internet.

- Por tecnología.
- Por área geográfica y grupo social.
- Evolución interanual.

• Inversión en programas de alfabetización tecnológica.

- Por grupo social.
- Por edad.
- Por área geográfica.

• Subvenciones para la reducción de la *brecha digital*.

- Subvención de acceso.
- Subvención de adquisición de equipos informáticos.
- Subvención de adquisición de dispositivos móviles.

• Empleados en TICs.

- Por tecnologías.

Precio de uso

• Precio de acceso a Internet.

- Por velocidad de navegación.

• Precio de llamada por red móvil.

• Precio por mensaje por red móvil.

• Análisis comparado por proveedores y en relación con los precios internacionales.

CUESTIÓN TRANSVERSAL: DIVERSIDAD CULTURAL Y BUENAS PRÁCTICAS

La **diversidad cultural** es el reconocimiento de la existencia de una multiplicidad de cosmovisiones, percepciones y respuestas a la realidad, como reflejo de la heterogeneidad de las comunidades humanas. Dicho reconocimiento se ha visto acompañado del establecimiento de instrumentos internacionales para su protección, destacando la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*[277] de 2005. El segundo párrafo del artículo 4.1 de la misma completa la definición dada, señalando que «la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y trasmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados». Por su parte, la Declaración de la UNESCO de 2001 declara que la «defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable de la dignidad de la persona humana […]» (artículo 4) puesto que «[…] es una fuente de desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria» (artículo 3).

La protección de la diversidad cultural supone, por lo tanto, fuente de obligaciones para los Estados que se manifiesta transversalmente en todo acto de gestión pública o normativa. Desde un punto de vista práctico, y se vuelve a incidir en esta cuestión más adelante en relación a las "acciones de extensión del acceso"[278], esto implica un mapeo de la diversidad cultural presente en cada uno de los territorios y la adaptación de las buenas prácticas a dicha realidad.

Un ejemplo en esta línea lo observamos en el establecimiento en algunos países latinoamericanos de cuotas de radio o reserva de espacios de televisión para las comunidades de pueblos indígenas. Estas cuotas o espacios, llamados comunitarios en muchos ordenamientos, no hacen más que redundar en el respeto del principio de igualdad. En la misma línea se encuentran las acciones de promoción de creación de productos culturales en lenguas minoritarias. También en relación con las lenguas, hemos visto anteriormente el efecto positivo que la Biblioteca Digital Mundial[279] tiene en la conservación de las mismas.

En definitiva, la realidad cultural de los territorios habrá de estar presente constantemente en la mente del gestor público a la hora de aplicar las buenas prácticas señaladas, así como cualquier otra política pública, al contexto geográfico de su acción como poder público.

BUENAS PRÁCTICAS

Tratamiento jurídico del internauta: cartas de derechos

La regulación del estatuto jurídico del internauta, sus derechos y obligaciones, ha sido acometida de modo desigual e inconsistente por parte de los distintos Estados que al menos se han planteado dicha necesidad. Sin embargo, hay un acercamiento a dicha regulación que merece especial atención, aquella que entiende que la Red es un entorno complejo y cambiante que se traduce en una realidad virtual análoga a la realidad material. Este paralelismo tiene importancia sustancial desde el punto de vista jurídico y se traduce en, no ya la creación de derechos nuevos derivados de la existencia de un elemento nuevo, sino en la adaptación de derechos y principios clásicos a una realidad nueva, paralela y cambiante, desde el mismo enfoque que el utilizado en otras cuestiones como las que conforman el campo de conocimiento de la Bioética y el Bioderecho.

---

[277] Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf
[278] ver página 127
[279] ver página 83

Desde esta perspectiva, encontramos una serie de situaciones que llevan a la aplicación de derechos tradicionales en contextos nuevos. Ejemplos son los siguientes:

- **Inviolabilidad del domicilio**: justificada en los ordenamientos sobre la base de la idea de un mínimo irreductible de privacidad, la misma justificación se puede predicar en relación a los equipos informáticos y dispositivos personales.
- **Derecho al honor**: las necesidades que en los casos de medios tradicionales de comunicación derivan de la afectación a la imagen del individuo, y que se traducen las veces en las obligaciones de rectificación, se pueden también manifestar en Internet. Sin embargo, la alta capacidad de replicación de datos de la plataforma, requiere adaptaciones de dicho derecho, lo que ha dado lugar a la institución del olvido.
- **Libre desarrollo de la personalidad**: recogido extensamente en las constituciones de distintos países, este desarrollo presenta especialidades en cuanto a Internet. De estas especialidades deriva la necesidad del tratamiento específico de la identidad y el anonimato.
- **Datos personales y habeas data digital**: otra de las problemáticas relacionadas con la privacidad es la gestión de los datos personales que se traduce en los generales derechos de acceso, rectificación y cancelación. No obstante, en el ámbito digital la dispersión de datos y posibilidad de replicación de los mismos ha llevado a completar aquellos derechos con el derecho a conocer qué datos tienen las administraciones de uno mismo.

Estos son ejemplos de la buena práctica normativa, regular el estatuto jurídico del internauta desde la perspectiva de la Red como realidad completa, lo que lleva a la revisión de los derechos clásicos, y en particular de sus fundamentos, a la luz de las características de esta realidad virtual.

Aplicabilidad en Puerto Rico

No hay duda que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tiene la competencia constitucional necesaria para estudiar y proponer una Carta de Derechos del Internauta. A la fecha no ha existido un esfuerzo formulado en estos términos, aunque sí ha habido iniciativas legislativas puntuales sobre derechos discretos. Por ejemplo, en el 2012 se aprobó la Ley de Notificación de Política de Privacidad, Ley Núm. 39-2012, estableciendo obligando a entidades comerciales a divulgar prácticas de retención de datos.[280] Además, existen varias iniciativas de política pública (de las ONG y legisladores), dirigidas a establecer mayor apertura en la disponibilidad de data en manos del gobierno.[281]

Un ejercicio legislativo para configurar una Carta de Derechos, no obstante, deberá tener en mente los límites constitucionales y estatutarios impuestos por razón de la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos.

En particular, una Carta de Derechos debe ser cuidadosamente delimitada de modo que no regule actores o prácticas en violación a los parámetros de la Cláusula de Comercio Interestatal de la Constitución de Estados Unidos, la cual autoriza al Congreso (y solamente a éste) a reglamentar el Comercio entre los estados de Estados Unidos (incluyendo a Puerto Rico).[282] Bajo esa normativa, una legislación estatal puede ser inconstitucional si tiene la intención de discriminar contra la actividad económica de entidades de otras jurisdicciones y estados de Estados Unidos o si tiene un impacto oneroso sobre el comercio interestatal.[283]

En segundo término, al seleccionarse los temas específicos en una Carta de Derechos, debe tenerse en cuenta el esquema reglamentario y estatutario federal pertinente para evitar conflicto con legislación que pueda ocupar el campo. Esa será una determinación que la Asamblea Legislativa deberá realizar caso a caso.

Tercero, la Asamblea Legislativa deberá tener en mente el balance entre los derechos bajo la Constitución de Puerto Rico y aquellos contenidos en la Constitución de Estados Unidos. Como se esbozó en este informe, los derechos bajo la Constitución federal imponen un mínimo de protecciones que Puerto Rico debe respetar, por lo que la Asamblea Legislativa puertorriqueña podrá expandir los mismos prestando particular atención al entorno digital. No obstante, en el caso en que dos derechos estén en conflicto (como frecuentemente ocurre con la protección a la honra y la libertad de expresión), la protección de un derecho no puede rebasar el mínimo de protección que la Constitución de Estados Unidos impone al otro derecho. Así, por ejemplo, una legislación dirigida a proteger la dignidad de las personas contra el acoso en Internet, deberá tomar en cuenta que mucha expresión ofensiva y odiosa está plenamente protegida por la Constitución federal.[284]

---

[280] Sobre esa ley, véase, Hiram Meléndez Juarbe, *Ley de Notificación de Políticas de Privacidad* de 2012, http://derechoalderecho.org/2013/02/07/ley-de-notificacion-de-politicas-de-privacidad-de-2012/
[281] Véase, por ejemplo, http://espaciosabiertos.org/transparencia/ y https://data.pr.gov/es/.
[282] ELA v Northwestern Selecta, 2012 TSPR 56.
[283] Véase, por ejemplo, Hunt v Washington, 432 US 333 (1977); Exxon v Maryland, 437 US 117 (1978).
[284] Véase, supra, sección sobre Libertad de Expresión y Derechos Relacionados en Puerto Rico.

Derecho al olvido

El Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, disponen de unos plazos para ser ejercidos, y colisionan con otros derechos, como el derecho a la información, por lo que se descubren insuficientes para la protección del individuo en toda su existencia y en todos los ámbitos. La necesaria prolongación de estos derechos se materializa entonces en el derecho al olvido que, dada la especial naturaleza y posibilidades de la red, se convierte en especialmente relevante en su relación con el entorno digital.

El derecho al olvido puede definirse como el derecho del titular de un dato personal a que se retiren de los resultados de búsqueda los enlaces a informaciones publicadas en el pasado, en caso de que se compruebe que estos provocan un perjuicio para el honor de la persona en cuestión y que ya no se consideran pertinentes, es decir, que por su naturaleza no resulten de interés público. En este sentido, el derecho al olvido protege la necesaria intimidad de los individuos en relación con hechos pasados —ciertos o no- con el objetivo de salvaguardar una buena reputación en el tiempo presente contra los ataques que pudieran derivarse de hechos que ya carecen de importancia o justificación. La legitimación que tiene la publicación de estos hechos en el pasado, y que deriva del derecho de información, se ve difuminada con el transcurso del tiempo. Podría decirse que esta legitimación caduca en favor del derecho del individuo a continuar su vida en paz sin que su pasado se lo impida.

Tras la resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha provocado un cambio legislativo a nivel de la Unión, debiendo adaptar especialmente la legislación a este derecho y a la protección de datos en Internet y en las redes sociales. Sin embargo, dado el carácter de Internet, sin fronteras y con una capacidad infinita de almacén de datos, el derecho al olvido se descubre como una práctica necesaria en todos los territorios, una ineludible responsabilidad para con los derechos personales de las personas y su desarrollo y, imprescindible adaptación a la era digital.

Aplicabilidad en Puerto Rico

La creación de un Derecho al olvido en Puerto Rico se enfrentaría a retos difíciles de superar, al menos desde el frente reglamentario y legislativo.

El derecho puertorriqueño provee los mecanismos judiciales convencionales para proteger la dignidad y honra de una persona que ha sido objeto de difamación, la apropiación de su imagen o la violación a su derecho de intimidad. Todo ello, sujeto a los parámetros constitucionales correspondientes que impone la Primera Enmienda. El estado de derecho vigente preserva este tipo de remedios contra personas que directamente publiquen información que violente estos derechos de personalidad en páginas de Internet y que estén ubicadas en Puerto Rico (sobre las cuales los tribunales de Puerto Rico tengan jurisdicción).

Pero el Derecho al olvido es realmente vigoroso cuando estos remedios pueden hacerse valer ante otros actores que no son quienes publican la información en primera instancia, sino que la distribuyen y reproducen en la Internet tales como herramientas de búsqueda (e.g., Google) y otros intermediarios de información. No obstante, por virtud de la sección 230 del Communications Decency Act de 1996, estos intermediarios están completamente inmunes ante el contenido publicado en sus plataformas por terceras personas.

Dicha sección establece que «[n]o provider or user of an interactive computer service shall be treated as the publisher or speaker of any information provided by another information content provider».[285] Por virtud de esta ley, la cual es aplicable a Puerto Rico, un proveedor de servicio de información en Internet (ampliamente concebido) no tiene obligación de remover contenido que haya sido expresado por otra persona en su servicio. Ello incluye información falsa, difamatoria y amenazas, entre otras,[286] (aunque excluye violación a derechos de autor)[287] y cobija a buscadores de Internet, blogs y sus secciones de cometarios y cualquier otra plataforma que permita contenido de terceros. La sección 230 fue concebida como una manera de proveer un ambiente expresivo robusto en el que los servicios de Internet puedan florecer libres de preocupación legal por lo que sus usuarios expresen en sus páginas.

---

[285] 47 USC § 230.
[286] Zeran v. AOL, 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997); *Blumenthal v*. Drudge, 992 F. Supp. 44, 49-53 (D.D.C. 1998); Barrett v. Rosenthal, 40 Cal. 4th 33 (2006); *Doe v*. America Online, 783 So. 2d 1010, 1013-1017 (Fl. 2001); Chicago Lawyers' Committee For Civil Rights Under Law, Inc. v. Craigslist, Inc., 519 F.3d 666 (7th Cir. 2008); *Delfino v*. Agilent Technologies, 145 Cal. App. 4th 790 (2006).
[287] La retirada de material en violación de derechos de autor está regulada específicamente por un régimen especial en la Ley de Copyright de 1978. Véase 17 USC § 512.

Ante este cuadro, la legislación federal sobre el campo es una barrera sustancial a la implementación de un derecho al olvido en Puerto Rico. No obstante, ello no impide que, por iniciativa propia, las plataformas de servicios de Internet establezcan políticas de uso que incorporen un esquema análogo al derecho al olvido. Esta alternativa, no obstante, presenta riesgos toda vez que plataformas privadas no necesariamente tienen en cuenta el impacto a la libertad de expresión que puede tener un retiro inadecuado de información. En este sentido, el Gobierno de Puerto Rico (a través de, por ejemplo, la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones)[288] sí tiene un rol que jugar en la educación de los administradores de plataformas de Internet en Puerto Rico para ayudarles a delinear políticas sensibles que, por un lado, preserven los derechos de intimidad y dignidad de los cibernautas y, por otro lado, preserven un entorno expresivo robusto.

Neutralidad en la Red

El principio de neutralidad en la Red refiere al tratamiento que se dan a los datos transmitidos. En este sentido, las administraciones públicas y, en mayor medida, los proveedores de servicios de acceso a Internet pueden afectar a la calidad del acceso y navegación, en particular a su velocidad, modificando la experiencia de los usuarios. La potencialidad de Internet para la transmisión de datos y el hecho de que la producción cultural requiere cada día menos de un soporte material, ha dado lugar a presiones por parte de la llamada industria cultural pidiendo la restricción del tráfico que pueda afectar a los derechos de autor o explotación de las obras.

No obstante, en la ponderación de dichos intereses con el disfrute de la experiencia de uso de la Red completa en relación con las posibilidades tecnológicas actuales, surge el principio de neutralidad, que se manifiesta mayormente en el establecimiento de los casos tasados en los cuales los prestadores de servicios pueden suspender o ralentizar la navegación, así como el modo en que deben hacerlo y las obligaciones de información para con los usuarios.

El alineamiento con los principios en relación a Internet que desde la ámbito internacional se van desarrollando, así como su relación con la libertad de acceso a la información y la percepción del acceso a la Red como derecho humano, obligan a reconocer la positivización de la neutralidad como una buena práctica jurídica. A mayor abundamiento, dicha positivización no responde más que al reconocimiento legal de una realidad: la naturaleza participativa de Internet ha provocado que todo intento de limitar el uso de la misma fuera frustrado por la propia comunidad de usuarios, teniendo cada vez menos vigencia temporal los instrumentos por los que se aplican dichas restricciones.

Aplicabilidad en Puerto Rico

Luego de varios intentos y cuestionamientos judiciales,[289] el 26 de febrero de 2015 el Federal Communications Commission aprobó una normativa de neutralidad que prohíbe a los proveedores de acceso a la Internet el bloqueo de contenido, la degradación del servicio y la priorización de contenido por medio de tráfico preferente.[290] En en la citada Orden sobre neutralidad, el FCC dispuso: *«we announce our firm intention to exercise our preemption authority to preclude states from imposing obligations on broadband service that are inconsistent with the carefully tailored regulatory scheme we adopt in this Order»*.[291] En este asunto, por tanto, el tema parece estar completamente ocupado por lo que hay poco espacio para su reglamentación por Puerto Rico.

Defensor del internauta

El crecimiento del número de usuarios capacitados en el uso de las redes y telecomunicaciones a un nivel que les permite el ejercicio de las buenas prácticas normativas hasta ahora mencionadas, incluso las veces sin su reconocimiento en el Estado en el que residen, no debe ocultar el hecho de que todos los humanos son potenciales internautas pero no todos están capacitados a dicho nivel. Hablábamos en ese sentido en la sección anterior de las brechas económica y generacional.

Para salvar la distancia y diferencia de capacidades entre consumidores y empresas, se creó en su momento la figura del defensor del consumidor, alineada en su naturaleza con la figura del defensor del pueblo, entre los ciudadanos y los poderes públicos. Estas naturaleza y necesidad, cuando son aplicadas al contexto de Internet,

---

[288] Entre las políticas públicas establecidas por la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico, se encuentra «proteger el derecho a la intimidad de los usuarios de servicios de telecomunicaciones». Art 2(n) Ley 213 de 12 de septiembre de 1996.
[289] Verizon v. FCC, 740 F.3d 623 (D.C. Cir. 2014).
[290] *In the matter of Protecting and Promoting the Open Internet*, FCC 15-24, Released March 12, 2015.
[291] *Id*. ¶ 433.

dan lugar a la institución del defensor del internauta. Como factor diferenciador, la intermediación provista por el Defensor del internauta es tanto frente a los operadores y prestadores de servicios como frente a los poderes públicos.

Esta institución ha de ser reconocida como buena práctica pues redunda en la aplicación material de los derechos formalmente reconocidos en los estatutos de los internautas, así como en las normas generales de defensa de consumidores y usuarios. Salva pues, tanto las brechas de capacitación técnica consustanciales a las nuevas tecnologías como las dificultades derivadas de la complejidad técnico-jurídica de muchos de los procedimientos establecidos para la protección de tales derechos.

Aplicabilidad en Puerto Rico

Al igual que con la creación de una Carta de Derechos del Internauta, recaería en la competencia de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la creación de un defensor o procurador del internauta.

No obstante, aunque no existe en Puerto Rico la figura de un Procurador, la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico, Ley 213 de 12 de septiembre de 1996, establece una serie de políticas públicas que apuntan hacia la defensa de algunos derechos en el contexto digitalmente interconectado y que colocarían a la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones en posición de velar por los mismos. Entre las políticas públicas establecidas por la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico se encuentran «proteger el derecho a la intimidad de los usuarios de servicios de telecomunicaciones», Art 2(n); «garantizar el disfrute del servicio brindado sin temor de interrupciones o interferencias irrazonables», Art. 2(r); y «garantizar que no se discrimine en la prestación del servicio por razón de raza, sexo, origen, religión o afiliación política», Art. 2(s), entre otras. Por virtud de esta Ley, y según interpretado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, la Junta tiene amplias facultades y poderes remediales para poner en vigor estas políticas públicas.[292] Además, la propia ley de Telecomunicaciones dispone que sus disposiciones «serán interpretadas liberalmente para poder alcanzar sus propósitos y donde quiera que algún poder específico o autoridad sea dada a la Junta, la enumeración no se interpretará como que excluye o impide cualquier otro poder o autoridad conferida a ésta. La Junta [tendrá] … todos los poderes adicionales implícitos e incidentales que sean apropiados y necesarios para efectuar y llevar a cabo, desempeñar y ejercitar todos los poderes antes mencionados y para alcanzar los propósitos de esta ley…». Art 10.[293] Por tanto, la Junta puede llenar este vacío desplegando sus facultades legales en toda su extensión en defensa de los derechos de los usuarios de la Internet.

Sede Única

Bajo el nombre de sede única o ventanilla única se acoge el proceso de transferencia a la Red del acceso a ciertos servicios públicos en determinados Estados, lo que unido a la utilización de las últimas tecnologías en los documentos de identidad permitiendo la identificación inequívoca de los ciudadanos de modo telemático, lo que mejora sustancialmente la eficiencia en el acceso a los mismos y a la par reduce los costes de la prestación de los mismos.

Sin embargo, la sede única no ha de ser percibida como una política puntual, sino como una tendencia o proceso de aprovechamiento de las nuevas tecnologías desde los sectores públicos. Si bien es cierto que destaca, en los casos ya implantados, su uso por los ministerios de los que depende la seguridad pública en relación a las denuncias, así como los procesos de obtención de documentación identificativa, tanto personal como fiscal, su aplicabilidad transciende dicha materia. De este modo, la sede única ha de redundar también en la mejora de los servicios de la administración de justicia, habiéndose ya demostrado que la no utilización de las nuevas tecnologías produce retrasos que afectan gravemente al derecho a la tutela judicial efectiva.

Igualmente, la misma lógica es aplicable tanto a los procesos internos de cada administración como a los procesos interadministrativos, mejorando dos problemas comunes de estos últimos, a saber, la duplicidad y la ausencia de comunicación entre administraciones. Así, la utilización de la sede única y la conexión telemática interadministrativa es un proceso paulatino que ha de ser considerado buena práctica por su impacto en la mejora de la aplicación material de los derechos reconocidos y su eficiencia, así como en la reducción del gasto público, lo que libera recursos para la inversión en otros servicios.

---

[292] Véase, Caribe Communications v PRTC, 2002 TSPR 83; Márquez v PRTC, 2011 TSPR 183.
[293] Sobre esta disposición, véase, Hiram Meléndez Juarbe, Derecho Administrativo, 74 Rev Jur UPR 531, 541 (2005).

Aplicabilidad en Puerto Rico

A través de su portal de Internet, el Gobierno de Puerto Rico ha expandido buena parte de sus servicios públicos a la web.[294] Ello incluye una amplia gama de servicios en línea, aunque retos administrativos y económicos imponen limitaciones al alcance de estas y otras iniciativas similares.[295]

Un área que recién comienza a recibir atención por forjadores de política pública es el acceso a la data gubernamental a través de mecanismos de Data Abierta. Como se esbozó en este Informe, el derecho a acceso a información está garantizado constitucionalmente en Puerto Rico. No obstante, al día de hoy éste se limita a un derecho ciudadano a exigir dicha información en los tribunales, lo cual no redunda en su protección efectiva. Ello resulta patentemente insuficiente en un entorno digital por lo que es necesario actualizar estos entendidos constitucionales por vía estatutaria o judicial.

Actualmente, el Gobierno de Puerto Rico, a través del portal data.pr.gov, y el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico[296] han lanzado diversos *Application Program Interfaces* (APIs), permitiendo acceso a datos en manos del gobierno para ser utilizados sin restricción por aplicaciones móviles y en la web. La idea de estas iniciativas es que la información gubernamental sea abierta por defecto (*Open by default*), para facilitar un acceso inmediato, continuo y confiable a información en formatos manipulables y fácilmente utilizables. No obstante, corresponde al Gobierno de Puerto Rico promover legislación que establezca la disponibilidad de datos por defecto y la obligación de las agencias gubernamentales para implementar ese mandato, salvaguardando los derechos de privacidad de la población, mediante mecanismos razonablemente diseñados.

Plataforma de contrataciones del Estado

Íntimamente vinculada con la anterior, pero desde la perspectiva de la transparencia, la implementación de los sistemas digitales de contratación pública mejoran los procesos de información en dos direcciones. En primer lugar, permiten el acceso a las licitaciones a más organizaciones y empresas y aumenta la cantidad y calidad de la información disponible para estas, dando lugar a más y mejores ofertas y, por ende, mejores servicios públicos.

En segundo lugar, facilita a los ciudadanos el conocimiento de los distintos procesos de contratación en marcha, así como la resolución de los pasados, incidiendo positivamente en la rendición de cuentas y en el proceso de reapropiación de la gestión pública por la ciudadanía, salvando los problemas derivados de la complejidad y cantidad de la información.

No puede ser más que entendida como una buena práctica, no ya por participar del proceso recogido en el punto anterior, sino porque constituye una de las más fáciles manifestaciones del compromiso público por la transparencia, rendición de cuentas y defensa del derecho de acceso a la información. Una vez más, y desde el plano económico, este tipo de plataformas reducen los costes de la gestión pública tras la primera inversión relativa a la implantación, lo que libera recursos para la inversión en otros servicios.

Aplicabilidad en Puerto Rico

La Ley número 205 de 24 de agosto de 2012 enmendó la ley de Gobierno Electrónico de Puerto Rico, para crear un Registro Único de Subastas como instancia única publicar «toda la información de los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública y adquisición de bienes y servicios». De este modo, por vía del portal http://www2.pr.gov/subasta/Pages/subastas.aspx, existe una plataforma que cumple esta función. Ello no exime que se realice un esfuerzo para examinar si, en efecto, esta plataforma según está diseñada cumple cabalmente con el objetivo de promover la transparencia en la gestión gubernamental.

Acciones de extensión del acceso

Dentro de este apartado recogemos las acciones dirigidas a resolver una serie de necesidades de las que derivan obligaciones para los gestores públicos, pero cuya forma viene determinada sustancialmente por la estructura social de las poblaciones. La obligación general es la promoción del acceso a Internet, lo que deriva, como decíamos anteriormente en este documento, en el establecimiento de infraestructura y en la capacitación de los usuarios. Esto último, una vez más relacionado con la brecha digital, tanto en su

---

[294] http://www.pr.gov
[295] Véase Ley de Gobierno Electrónico, Ley 151-2004, según enmendada.
[296] http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Publicaciones/Proyectosespeciales/ComercioExterno.aspx

manifestación económica como generacional, y siendo transversalmente afectada por el elemento cultural, sobre todo en sociedades multiculturales, en las que el acercamiento a las distintas comunidades debe ser respetuoso con la cosmovisión de las mismas. En este sentido se ha de acudir a instrumentos internacionales que pueden informar dichas acciones, a pesar de no estar en un primer momento vinculados a las nuevas tecnologías. Así, y como ejemplo, es sustancial tener en mente lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

Buenas prácticas en esta línea son los centros comunitarios de alfabetización digital gratuita establecidos en zonas de la geografía rural o de difícil acceso, así como la subvención de clases de informática para mayores en centros urbanos. Como hemos dicho, la forma, en este caso, depende ineludiblemente de las estructuras sociales. Sin embargo, las acciones en esta línea responden a las obligaciones derivadas de la configuración de los derechos relacionados con la libertad de expresión en relación a Internet, como vimos en la primera parte de este documento.

Aplicabilidad en Puerto Rico

En este renglón, la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones lleva a cabo una serie de iniciativas dirigidas a extender el acceso a servicios de banda ancha y a la alfabetización digital.

Por ejemplo, el Proyecto ViaDigital va encaminado a facilitar el uso de infraestructura soterrada de conductos para la instalación de cables de fibra óptica como el medio principal para la construcción de redes de telecomunicaciones. En la misma línea, el proyecto *Dig Once / Dig Zero* de la JRTPR promueve la incorporación de políticas de excavación Dig Zero, para utilizar la infraestructura de conductos para la construcción de infraestructura de telecomunicaciones. Asimismo, el Plan Estratégico de Banda Ancha de Puerto Rico tiene como meta el acceso urbano, paulatinamente, a descargas de al menos 10 Mbps, 25 Mbps y 50 Mbps. También, la JRTPR ha invertido cerca de 2 millones de dólares en la creación de Centros de Internet y Wi-Fi en plazas públicas en todo Puerto Rico y

Desde el punto de vista de la alfabetización, a través del proyecto Tecno-Abuelos, la JRTPR invierte recursos en la alfabetización digital de poblaciones de 55 años o más. No obstante estos importantes esfuerzos, es una realidad que en Puerto Rico persiste una considerable *brecha digital*. Al 2014 se estimó que 70% de la población puertorriqueña utiliza la Internet, representando alrededor de 2 millones de personas. No obstante, queda evidenciado que el nivel de acceso a la Internet varía dependiendo de la escolaridad: mientras que 100% de los usuarios con un post grado y 85% de usuarios con bachillerato tienen acceso, sólo 29% de las personas con menos de octavo grado de escolaridad tienen acceso.[297]

Asimismo, el nivel de acceso a la Internet no dice mucho sobre el nivel de alfabetización. Un reto importante es lograr niveles de utilización activa de la tecnología, más allá de su utilización como consumidores de artefactos digitales. Por ello, importante promover la alfabetización en términos de destrezas de programación y la promoción de programación Código Abierto, lo cual permite una mayor divulgación del código de computadora para su manipulación y reutilización.

Sistemas de protección de la privacidad en dispositivos móviles y aplicaciones

La obtención de datos de los usuarios por parte de las aplicaciones, así como los problemas de seguridad en tanto a la protección de los mismos que se han visto manifestados en las filtraciones de imágenes personales de usuarios, con mayor repercusión en el caso de personalidades famosas, suponen un fenómeno complejo desde el punto de vista técnico que requiere de la actuación conjunta de los poderes públicos, en tanto que garantes de los derechos de los individuos, y los actores privados, tanto proveedores de servicios como creadores y difusores de aplicaciones, en tanto que protagonistas directos en la utilización de dichos dispositivos.

Las acciones en esta línea han de estar planteadas de modo multinivel y multifacética, actuando tanto en el establecimiento de obligaciones y protocolos desde el punto de vista jurídico, como instituyendo organismos público-privados que supervisen su aplicación. Igualmente han de redundar en la seguridad de los usuarios tanto de las amenazas de otros usuarios con intenciones maliciosas, como algunos *crackers*, como de las derivadas de la ausencia de información comprensible por parte de los proveedores de servicios y creadores y difusores de aplicaciones.

---

[297] Véase, Estudios Técnicos, Inc., Perspectivas, Año 21, Núm. 5 (2014). Connect Puerto Rico 2014 Residential Technology Assesment, disponible en web http://www.connectpr.org/

Un ejemplo de acción en esta línea es la publicidad de la gestión de las *cookies* que se está progresivamente implantando en distintos países. Con todo, el establecimiento de estos sistemas complejos de protección ha de considerarse buena práctica por incidir en la transparencia, los derechos de la personalidad, así como participar en la ampliación de las capacidades de los usuarios por medio de la promoción de la información comprensible.

Aplicabilidad en Puerto Rico

Como se expresó en el marco normativo, Puerto Rico tiene un amplio margen para expandir la protección al derecho a la privacidad y, por ende, proteger los datos personales en dispositivos personales.

Se remite al lector a esta parte de este Informe, pero reiteramos que en Puerto Rico la protección constitucional a la privacidad se extiende no sólo contra el gobierno, sino también contra individuos. Por eso, cuando otros individuos interfieren con el flujo de información personal deseado por una persona la Constitución provee remedios vigorosos. Es por ello que se reconocen protecciones contra (a) el uso de polígrafo en el empleo privado;[298] (b) la apropiación de la imagen de una persona sin permiso;[299] (c) la recopilación, divulgación y acceso a información personal;[300] y (d) la grabación con cámaras de vigilancia en el lugar del empleo,[301] entre otras.[302] Además, en Weber v ELA, 2014 TSPR 46, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció una expectativa de intimidad sobre la información acerca de llamadas telefónicas—la *metadata* almacenada por compañías de telecomunicaciones— aun cuando dicha información no refleje el contenido de la comunicación. Véase en general, Hiram Meléndez Juarbe, *El Derecho a la Intimidad, nuevas tecnologías y la jurisprudencia de Hernández Denton*, 83 Rev. Jur. UPR 1067 (2014).

Por ello, en lo que tienen que ver con el manejo, uso y disposición de información personal, la Asamblea Legislativa, las Agencias gubernamentales correspondientes (incluyendo a la JRTPR) y los tribunales, tienen amplios poderes para incidir sobre estas prácticas en Puerto Rico. Esta es una de las áreas donde mayor espacio existe para promover propuestas de política pública concretas. Véase, por ejemplo, Daniel J. Solove, *The Digital Person: Technology And Privacy In The Information Age*, (2004).

Depósitos de uso responsable de la libertad de expresión en Internet

Una de las realidades enunciadas varias veces en las páginas anteriores es la capacidad de rápida replicación de datos de la Red. Esto supone un nuevo reto en relación a las publicaciones tradicionales, en relación a las cuales parecía bastar la obligación de rectificación y el resarcimiento económico para sanar los efectos que publicaciones maliciosas, tergiversadas, manifiestamente erróneas o contrarias a la realidad pudieran tener sobre los derechos de la personalidad de los individuos.

En el caso de Internet, la rectificación en la misma forma que la publicación original no salva el efecto producido por las réplicas de la información original que se hayan originado. Por este motivo, se han probado acciones preventivas que desincentiven el uso malicioso de los medios de comunicación. Una de estas acciones es el establecimiento de un depósito para los beneficios económicos producidos por las distintas piezas de información, y cuya cantidad solo será entregada al medio que la publique en caso de que no se produzcan conflictos relacionados con los derechos de la personalidad que sean resueltos a favor de los individuos cuya dignidad se ha visto afectada. Este depósito acaba por lo tanto con los casos en los que el beneficio económico del abuso del derecho a expresar informaciones u opiniones es superior a las indemnizaciones económicas impuestas posteriormente.

Esta buena práctica requiere en su planteamiento práctico de gran cuidado en su formulación, pues se encuentra en el conocido espacio de la ponderación del derecho a la información y del derecho al honor. No obstante, ha de entenderse como buena práctica pues viene a cubrir una necesidad reconocida tradicionalmente de gestionar el espacio entre ambos derechos mencionados en relación a la nueva realidad que representan las nuevas tecnologías de telecomunicaciones y, en especial, Internet.

---

[298] Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., 117 D.P.R. 35 (1986).
[299] Vigoreaux Lorenzana v. Quizno's Sub, Inc., 2008 TSPR 38, 2008 WL 668228 (P.R.); López Tristani v. Maldonado Carrero, 2006 TSPR 143, 2006 WL 2635837 (P.R.); Colón v. Romero Barceló, 112 D.P.R. 573, 576 (1982).
[300] Sobre recopilación, véase, Noriega v. Hernández Colón, 122 D.P.R. 650 (1988); Noriega v. Hernández Colón, 130 D.P.R. 919 (1992). Sobre divulgación de información véase Rodríguez v. Scotia Bank, 113 D.P.R. 210 (1982); General Electric v. Concessionaries, Inc., 118 D.P.R. 32 (1986); Chévere v. Levis, 150 D.P.R. 525 (2000); Ramos Vélez v. Int'l Reporting Servs., 1994 P.R. Sup. LEXIS 5, págs. *9-10 (1994); Rullán v. Fas Alzamora, 2006 TSPR 5, 2006 WL 146231 (P.R.). Con relación al acceso de información personal en manos del gobierno, véase, Pueblo v. Torres Albertorio, 115 DPR 128, 134-35 (1984) (acceso a record criminal tras absolución); *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 D.P.R. 219 (1987).
[301] Vega Rodríguez v. Telefónica de Puerto Rico, 156 D.P.R. 584, 609-10(2002).
[302] Vocero v. E.L.A., 131 D.P.R. 356 (1992) revocado por,El Vocero v. Puerto Rico, 113 S.Ct. 2004 (1993); Fulana de Tal y Sutana de Cual v. Demandado A, 138 D.P.R. 610 (1995).

Aplicabilidad en Puerto Rico

Como se esbozó en el marco normativo, la protección a la libertad de expresión bajo la Constitución de Estados Unidos impone un mandato fundamental de neutralidad estatal ante el contenido de la expresión y, en muchas ocasiones, lo hace a expensas de los intereses personales en el honor y la reputación. Por esta razón, la implementación de esta propuesta de política pública debe tomar en cuenta que el régimen jurídico aplicable a Puerto Rico tiende a tildar la balanza a favor de la autonomía individual en la expresión ofensiva, por lo que la coloca en un terreno de potencial vulnerabilidad.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento hemos ido tratando, de lo general a lo particular, todas las cuestiones que el gestor público de Puerto Rico ha de tener presente a la hora de promover políticas públicas o acciones normativas en relación a las telecomunicaciones e Internet. Debe resaltarse que se ha tratado con mayor hincapié la red Internet y los retos que supone puesto que es reflejo de las nuevas realidades que los avances técnicos van imponiendo. En este sentido, hemos de recordar que Internet no es más que un instrumento de telecomunicaciones, sin duda el más importante actualmente pero que la rápida evolución tecnológica puede sustituir en poco tiempo. Por ello, Internet ha de ser entendido aquí como metáfora o portador de dichos procesos evolutivos y proveer a los gestores públicos de elementos epistemológicos plásticos que les permitan adaptarse y readaptarse a la cambiante realidad virtual.

Desde los más estáticos marcos jurídicos e instituciones políticas hemos transitado hacia las más dinámicas políticas públicas, para terminar detectando aquellas buenas prácticas que, en línea con la necesidad de flexibilidad y participación pública que la Red significa, pueden ser adaptadas a la realidad puertorriqueña, así como señalando caminos viables para tal adaptación.

Del mismo modo, presentamos aquí las conclusiones siguiendo el mismo orden:

I. El acceso a Internet plantea el debate de su naturaleza jurídica, traducido en la pregunta ¿ha de considerarse el derecho de acceso como derecho humano? No obstante las posiciones que desde la academia se adopten al respecto, desde un punto de vista práctico es indudable que dicho acceso es precondición para el pleno ejercicio de Derechos Humanos que ya están reconocidos como tal, desde la libertad de expresión hasta el derecho al desarrollo.
II. Esta naturaleza de precondición deriva en obligaciones para los Estados vinculadas y dependientes de aquellas relativas a los derechos de los que es precondición. Una de dichas obligaciones es la recapacitación continua del personal público para responder del modo más adecuado a los retos que paulatinamente se vayan presentando.
III. Desde la perspectiva de la acción sobre las telecomunicaciones, tanto desde las políticas públicas como con acciones normativas, aquellas van formando parte cada vez más de mayores espacios del día a día de los individuos. Así, la actuación sobre ellas transita de la acción sobre un fenómeno a la gestión de un entorno. A efectos de simplificar de modo comprensible este hecho, los poderes públicos se enfrentan con la obligación de proteger los derechos de todas las personas, no ya en un mundo, el mundo material, sino en un segundo también, el mundo virtual. Claro ejemplo de ello son las cartas de derechos de los internautas.
IV. Ambos mundos están estrechamente relacionados. Así, cuando tratamos los criterios valorativos de políticas públicas e indicadores, pusimos luz en el hecho de que las brechas económicas y generacionales, así como la presencia de diversos pueblos con distintas cosmovisiones, impactan en el acceso a la Red y, por ende, al ejercicio y disfrute de los derechos subjetivos en el entorno virtual.
V. Finalmente, la complejidad de las problemáticas que pueden manifestarse en el entorno de las telecomunicaciones implica que dos procesos hayan de ser transitados a la hora de aplicar políticas públicas. El primero, de naturaleza necesaria, pasa por la adaptación de la buena práctica a lo que es el mundo real. El segundo, de carácter volitivo, supone la matización de dicha buena práctica sobre la visión de lo que se desea que el mundo virtual sea.

En definitiva, el presente documento supone un instrumento detallado de cómo puede acercarse el gestor público a la situación actual de la tecnología de las telecomunicaciones en su relación con los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Pero también invita a los poderes públicos a participar de procesos de capacitación continua que impidan perder el paso de la rápida evolución científico-técnica.