



Asamblea General

Distr. general
10 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

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

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

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, presentado de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/66/150.



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

Resumen

El informe es presentado a la Asamblea General por el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con las resoluciones 7/36 y 16/4 del Consejo de Derechos Humanos. El informe amplía el último informe presentado al Consejo por el Relator Especial relativo a las principales tendencias y desafíos sobre el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole a través de Internet (A/HRC/17/27), y aborda la cuestión a través de dos dimensiones igualmente importantes del acceso a Internet: el acceso a contenido en línea (secc. III), y el acceso a la conexión a Internet (secc. IV). En la sección III, el Relator Especial esboza los tipos de expresión que los Estados están obligados a prohibir excepcionalmente en el derecho internacional (III.A), y también examina las restricciones inadmisibles (III.B), teniendo en cuenta el debate actual sobre la regulación de contenidos en Internet. En el informe también se aborda la importancia de la alfabetización digital y la formación de aptitudes en tecnología de la información y de las comunicaciones, para que las personas puedan acceder al contenido en línea de una manera eficaz y significativa. Si bien el acceso a la conexión a Internet aún no es reconocido como un derecho humano, el informe se centra en la obligación positiva de los Estados de facilitar el disfrute del derecho a la libertad de expresión a través de Internet, y describe los desafíos y las iniciativas positivas para que Internet esté disponible y sea accesible y asequible para todos los segmentos de la sociedad (secc. IV). El informe concluye con recomendaciones para garantizar el pleno acceso al contenido en línea no sujeto a censura y el acceso a la conexión a Internet, especialmente para los grupos marginados y desfavorecidos.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades del Relator Especial	4
A. Participación en reuniones y seminarios	4
B. Visitas a países	5
III. Acceso a contenidos en línea	5
A. Tipos excepcionales de expresión que los Estados están obligados a prohibir en virtud del derecho internacional	8
B. Restricciones inadmisibles	13
C. Alfabetización digital	15
IV. Acceso a la conexión a Internet	19
A. La brecha digital y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	19
B. Acceso a conexión de banda ancha	20
C. Acceso a Internet y derecho a la educación	21
D. Tecnología móvil	22
V. Conclusiones y recomendaciones	23
A. Acceso a contenidos en línea	23
B. Acceso a la conexión a Internet	25

I. Introducción

1. El informe es presentado a la Asamblea General por el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con las resoluciones 7/36 y 16/4 del Consejo de Derechos Humanos. En particular, en la resolución 7/36, el Consejo pidió al Relator Especial que “continúe dando su opinión, cuando proceda, sobre las ventajas y los desafíos de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, incluyendo Internet y las tecnologías móviles, para el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, comprendidos el derecho a buscar, recibir y difundir información y la utilidad de una gran diversidad de fuentes, así como sobre el acceso a la sociedad de la información para todos”¹. Sobre esta base, el informe amplía el último informe presentado al Consejo por el Relator Especial relativo a las principales tendencias y desafíos sobre el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole a través de Internet (A/HRC/17/27).

2. El informe aborda la cuestión a través de dos dimensiones igualmente importantes del acceso a Internet: el acceso a contenido en línea (secc. III), y el acceso a la conexión a Internet (secc. IV). Si bien hay países donde el acceso a Internet está ampliamente disponible, el contenido en línea puede ser muy restringido. En otros países, a pesar de que las personas pueden tener acceso a los contenidos en línea sin censura, el acceso a Internet puede no estar ampliamente disponible para la mayoría de la población. El Relator Especial subraya de esta forma que todos los Estados deben garantizar efectivamente ambos aspectos del acceso como parte de su obligación actual de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

II. Actividades del Relator Especial

A. Participación en reuniones y seminarios

3. Los días 6 y 7 de abril de 2011, el Relator Especial participó como experto en el segundo taller regional sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, en Nairobi, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

4. Entre el 1 y el 3 de mayo de 2011 el Relator Especial participó en una serie de eventos y conferencias con motivo del Día Mundial de la Libertad de Prensa, en Washington, D.C. Los días 16 y 17 de mayo, el Relator Especial participó como experto en una conferencia sobre “Protesta civil y cambio pacífico: la defensa de los derechos humanos”, organizada por la Academia de Ginebra de derecho internacional humanitario y derechos humanos. Los días 30 y 31 de mayo, el Relator asistió en una reunión con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Parlamento de los Países Bajos, y en una conferencia en la Universidad de Leiden.

5. Los días 1 y 2 de junio de 2011, el Relator Especial realizó una visita a Hungría, por invitación del Gobierno, para reunirse con miembros del Parlamento y representantes de la sociedad civil en materia de legislación sobre medios de comunicación. El 3 de junio, el Relator Especial presentó su informe anual al

¹ Resolución 7/36, párr. 4 f) del Consejo de Derechos Humanos.

Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. El 5 de junio, el Relator Especial formó parte de un grupo de expertos sobre la libertad de expresión y la prevención de la violencia juvenil en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

6. Los días 6 y 7 de julio de 2011, el Relator Especial participó como experto en el tercero de los talleres regionales sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, organizado por el ACNUDH en Bangkok. Del 8 al 16 de julio, el Relator Especial participó en una serie de eventos académicos convocados por organizaciones de la sociedad civil en Tailandia, Camboya, Malasia e Indonesia.

B. Visitas a países

1. Misiones realizadas en 2011

7. Del 10 al 17 de abril de 2011, el Relator Especial realizó una misión en Argelia. El informe de la misión se presentará en una futura reunión del Consejo de Derechos Humanos en 2012. El comunicado de prensa con sus conclusiones y recomendaciones iniciales se puede consultar en el sitio web del ACNUDH².

2. Próximas misiones

8. La visita del Relator Especial a Israel y el territorio palestino ocupado se ha aplazado. Tendrá lugar del 4 al 18 de diciembre de 2011.

3. Solicitudes pendientes

9. En marzo de 2011, estaban pendientes las siguientes solicitudes de visita del Relator Especial: la República Bolivariana de Venezuela (solicitada en 2003 y 2009); la República Islámica del Irán (solicitada en febrero de 2010); Sri Lanka (solicitada en junio de 2009); Túnez (solicitada en 2009), y Uganda (solicitada en 2011).

III. Acceso a contenidos en línea

10. Internet se ha convertido en un medio de comunicación vital para que las personas puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión o el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, como se garantiza en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Internet, a diferencia de cualquier otro medio de comunicación anterior, permite a las personas comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y sus repercusiones en el intercambio y el acceso a la información y a las ideas, y en el propio periodismo, son impresionantes.

11. Si bien Internet ofrece nuevas y mayores oportunidades para la difusión y el acceso a la información e ideas de todo tipo, sería ingenuo y peligroso pasar por alto que simultáneamente puede utilizarse como herramienta para controlar, identificar, localizar y poner en el punto de mira a personas que difunden información crítica u

² Disponible en <http://www.ohchr.org>.

otra información delicada a través de Internet. Por otra parte, la gran cantidad de información personal que se encuentra disponible en línea —en particular, a través de los sitios de las redes sociales— también 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. El Relator Especial ha subrayado la importancia de la función de los gobiernos, de garantizar plenamente el derecho a la privacidad de las personas, sin lo cual no se puede disfrutar plenamente del derecho a la libertad de opinión y de expresión³.

12. A pesar de la posibilidad de su utilización indebida para actividades ilícitas, el Relator Especial considera que primordialmente Internet puede servir como herramienta positiva 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, como lo demuestra la “primavera árabe”. Por lo tanto, el Relator Especial desea reiterar que, 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.

13. Cualquier persona con acceso a Internet tiene ahora la posibilidad de difundir información a una audiencia mundial. En los casos en que los periodistas tienen un acceso limitado, por ejemplo, en tiempos de crisis humanitarias o de desastres naturales, las imágenes grabadas en los teléfonos móviles o los mensajes publicados en línea por los bloggers y en las redes sociales han sido fundamentales para mantener a la comunidad internacional informada de la situación sobre el terreno. De hecho, con el aumento del uso de las plataformas Web 2.0, la información ya no es un coto exclusivo de los periodistas profesionales, en la medida en que una gama mucho más amplia de personas participan en la recopilación, el filtrado y la distribución de noticias. El “Crowdsourcing”, o externalización masiva de tareas, es un ejemplo que ilustra esta tendencia. Al mismo tiempo, los medios de comunicación tradicionales, como la televisión, la radio y la prensa, también pueden utilizar Internet para ampliar su público a un costo nominal. Aunque la creciente importancia y dependencia de los vídeos de aficionados y las reseñas de primera mano de eventos publicados en Internet han tenido un profundo efecto en la industria de las noticias, los periodistas profesionales siguen desempeñando un papel indispensable en la investigación, la organización y el 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.

14. El Relator Especial reitera que el marco de la normativa internacional de los derechos humanos, en particular las disposiciones relativas al derecho a la libertad de expresión, sigue siendo pertinente y aplicable a Internet. 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 preveía la posibilidad de

³ Véase A/HRC/17/27, párrs. 53 a 59.

incluir y dar cabida a futuros adelantos tecnológicos para permitir a las personas ejercer este derecho.

15. Por consiguiente, 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. Análogamente, las restricciones aplicadas al derecho a la libertad de expresión ejercida a través de Internet también deben ajustarse a la normativa internacional de derechos humanos, entre ellos los siguientes criterios, separados en tres partes y acumulados:

a) Cualquier restricción debe estar prevista por ley, debe estar formulada con precisión suficiente para permitir a un individuo regular su conducta en consecuencia y debe ser accesible al público;

b) Cualquier restricción debe basarse en uno de los motivos legítimos de restricción establecidos en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional, a saber: i) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas;

c) Se debe comprobar que cualquier restricción es necesaria y proporcionada, o el medio menos restrictivo para lograr uno de los objetivos específicos mencionados anteriormente.

16. El Relator Especial acoge con satisfacción la observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos recientemente aprobada, sobre el artículo 19 del Pacto Internacional, que pone de relieve que cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la índole precisa de la amenaza y la necesidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza⁴.

17. El Relator Especial también considera oportuno reiterar que la restricción no debe poner en peligro el derecho en sí mismo, ni se debe revertir la relación entre derecho y restricción, y entre norma y excepción⁵. Además, cualquier legislación que restrinja el derecho a la libertad de expresión debe ser aplicada 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.

18. El Relator Especial subraya que existen 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 que se considera perjudicial, ofensivo, inaceptable o indeseable, pero que los Estados no están obligados a prohibir ni tipificar como delito. En este sentido, el Relator Especial considera que es importante hacer una clara distinción entre tres tipos de expresión: a) la expresión que constituye un delito según el derecho internacional y puede dar lugar a enjuiciamiento penal, b) la expresión que no es punible como delito, pero puede justificar una restricción y una demanda civil, y c) la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero aún así plantea problemas en términos de

⁴ CCPR/C/GC/34, párr. 36.

⁵ *Ibid.*, párr. 21.

tolerancia, urbanidad y respeto por los demás. Estas diferentes categorías de contenidos plantean diferentes cuestiones de principio y requieren respuestas jurídicas y tecnológicas diferentes.

19. A la luz del debate actual sobre la regulación de contenidos en Internet, el Relator Especial describe los tipos de expresión que los Estados excepcionalmente están obligados a prohibir en virtud del derecho penal internacional y/o la normativa internacional de derechos humanos (III.A) y luego se refiere a las restricciones inadmisibles (III.B).

A. Tipos excepcionales de expresión que los Estados están obligados a prohibir en virtud del derecho internacional

1. Utilización de niños en la pornografía

20. La lucha contra la utilización de niños en la pornografía en línea es actualmente un tema muy importante para la reglamentación, debido a que Internet se ha convertido en la principal puerta de entrada para la distribución de dichos contenidos. La difusión de la pornografía infantil está expresamente prohibida por el derecho internacional, en particular en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (que se define en el artículo 2 c)). El Protocolo facultativo exige a los Estados que garanticen que, como mínimo, la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de pornografía infantil (a los fines indicados en el artículo 3), queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente (art. 3, párr. 1 c)).

21. Por lo tanto, la pornografía infantil es una clara excepción a la regla, y no solo es legítimo restringir la difusión de esos contenidos a través de Internet, sino que incluso los Estados tienen la obligación de prohibirla, como delito penal. Como señaló el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en su informe al Consejo en su 12º período de sesiones, la legislación debe ser clara y completa y debe tratar a la pornografía infantil en Internet como una grave violación de los derechos del niño y como un delito⁶. El Relator Especial considera que la pornografía infantil constituye un acto de violencia contra los niños y una ofensa a su dignidad humana, que provoca más violencia contra los niños. Por otra parte, se debe proteger la intimidad de la víctima y es preciso establecer medidas adecuadas de protección y cuidados adaptados a las necesidades y características de los niños⁶.

22. El Relator Especial subraya que, al igual que con cualquier restricción, la legislación que prohíbe la difusión de pornografía infantil a través de Internet, por ejemplo, mediante el uso de tecnologías de bloqueo y filtrado, debe ser suficientemente precisa, y debe haber salvaguardias adecuadas y efectivas contra el abuso o uso indebido, lo que incluye la supervisión y revisión por un tribunal u organismo regulador independiente e imparcial. Además, el Relator Especial reitera que, dada la relación entre la venta de niños, la trata de niños, el trabajo forzado, la prostitución infantil, el turismo sexual y la pornografía infantil, los Estados también no deben limitarse a las medidas de bloqueo, sino que deben abordar las causas de la

⁶ Véase A/HRC/12/23.

explotación de los niños de un manera integral e investigar y enjuiciar a los responsables.

2. Instigación directa y pública a cometer genocidio

23. El derecho penal internacional prohíbe la incitación directa y pública a cometer genocidio en virtud del 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 Rwanda. La incitación al genocidio ha sido históricamente justificada como un delito, debido a la naturaleza especialmente reprensible del genocidio, considerado “el crimen de los crímenes”⁷. En efecto, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda ha insistido reiteradamente en la “extrema gravedad” del delito de instigación directa y pública al genocidio, y ha subrayado que los medios de comunicación fueron una herramienta clave usada por los extremistas de Rwanda para movilizar e incitar a la población al genocidio, motivo que le llevó a rechazar una solicitud de libertad anticipada de Georges Ruggiu⁸.

24. Desde la primera sentencia condenatoria por el delito de incitación al genocidio en 1998⁷, este tema se ha convertido en el foco de un nuevo cuerpo sustancial de jurisprudencia⁹. Hay tres requisitos que definen el delito: debe ser público, directo, y perpetrado con intención específica (*mens rea*). El Tribunal Penal Internacional para Rwanda ha interpretado que “directa y pública” incluye muchas formas de comunicación, al afirmar que, en la incitación, se entiende por directa y pública la forma más directa que impulsa al autor a cometer genocidio, ya sea a través de discursos, gritos o amenazas en lugares públicos o en reuniones públicas, o mediante la venta o difusión, la oferta en venta o la exhibición de material escrito o impreso en lugares públicos o en reuniones públicas, o por medio de exhibición o pancartas o carteles en lugares públicos, o por cualquier otro medio de comunicación audiovisual⁷.

25. El Relator Especial toma nota de la preocupación de que Internet puede ser utilizado como un medio para incitar a otros a cometer genocidio, en particular, dada su capacidad para llegar a una gran audiencia. Con el fin de evitar cualquier limitación excesiva e indebida al derecho a la libertad de expresión, el Relator Especial subraya que la incitación a cometer genocidio debe estar prohibida en la legislación nacional, y que cualquier restricción impuesta, por ejemplo, mediante el bloqueo o la eliminación de tales expresiones a través de Internet, solo se debe aplicar después de evaluar cuidadosamente la amenaza que plantea tal expresión como incitación directa al genocidio, incluyendo factores tales como la persona que las pronuncia, el público destinatario, el contenido o el significado de la declaración, el contexto histórico y social, el modo de transmisión¹⁰, y otros

⁷ Véase *Prosecutor v. Akayesu*, Causa núm. ICTR-96-4-T, octubre de 1998, Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

⁸ *Prosecutor v. Ruggiu*, Causa núm. ICTR-97-32-S (Sala de Primera Instancia), 12 de mayo de 2005, Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

⁹ Véase entre otras cosas, *Prosecutor v. Nahimana et al.*, Causa núm. ICTR-99-52-A, 28 de noviembre de 2007, y *Prosecutor v. Simon Bikindi*, Causa núm. ICTR-01-72-T, 2 de diciembre de 2008, Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

¹⁰ Véase la contribución a la iniciativa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre incitación al odio nacional, racial o religioso aportada por

indicadores, como ha indicado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su decisión sobre el seguimiento de la Declaración sobre la prevención del genocidio (CERD/C/67/1). El Relator Especial también subraya que la incitación a cometer genocidio, que es de suma gravedad, debe distinguirse de otros tipos de incitación, como la incitación a la discriminación.

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

26. La difusión del “discurso de odio” por Internet también ha estimulado a tratar de regular el contenido en línea. Sin embargo, en el derecho internacional no existe una definición de “discurso de odio”, y el Relator Especial observa que muchas formas de discurso de odio no se ajustan al nivel de gravedad establecido en el artículo 20, párrafo 2 del Pacto Internacional, que estipula 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.

27. Como se señaló en la observación general núm. 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional, recientemente aprobada por el Comité de Derechos Humanos, los artículos 19 y 20 del Pacto son compatibles y complementarios, y los actos que están contemplados en el artículo 20 están sujetos a restricción de conformidad con el artículo 19, párrafo 3. Por lo tanto, una limitación que se justifica sobre la base del artículo 20 también debe ajustarse al artículo 19, párrafo 3¹¹. Por otra parte, el Comité ha aclarado que lo que distingue a los actos mencionados en el artículo 20 de otros actos que pueden ser objeto de restricciones en virtud del artículo 19, párrafo 3, es que en el caso de los actos mencionados en el artículo 20, el Pacto indica la respuesta específica que se exige del Estado: su prohibición por ley. Es solo en ese sentido que el artículo 20 puede considerarse como *lex specialis* con respecto al artículo 19¹².

28. El tipo de expresión prohibida en virtud del artículo 20, párrafo 2 del Pacto Internacional presenta dos elementos clave: en primer lugar, solo está cubierta la apología del odio¹³, y en segundo lugar, debe haber incitación¹⁴ a uno de los tres resultados mencionados. Por lo tanto, la apología del odio nacional, racial o religioso no es en sí misma una violación del artículo 20, párrafo 2 del Pacto. Esa apología se convierte en delito solo cuando también constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, es decir, cuando el que habla busca provocar reacciones (actos perlocucionarios) en la audiencia¹⁰, y hay un vínculo muy estrecho entre la expresión y el consiguiente riesgo de discriminación,

Susan Benesch, consultora, del Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre la prevención del genocidio, 2011 (véase http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles_1920-iccpr/experts-papers.htm).

¹¹ CCPR/C/GC/34, párr. 50.

¹² *Ibid.*, párr. 51.

¹³ Como se indica en el Principio 12.1 de los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad, “los términos ‘odio’ y ‘hostilidad’” se refieren a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y aversión del grupo objetivo. Disponible en <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

¹⁴ El término “incitación” se refiere a declaraciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosos que puedan crear un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra las personas que pertenecen a dichos grupos (principio 12.1 de los Principios de Camden).

hostilidad o violencia. En este sentido, para determinar si una expresión concreta constituye una incitación, el contexto es fundamental.

29. Como se destaca en documentos comunes para una serie de talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, organizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2011 (ACNUDH)¹⁵, el Relator Especial sigue preocupado por la formulación imprecisa de algunas disposiciones de derecho interno que prohíben la incitación. Se pueden mencionar, por ejemplo, la lucha contra “la incitación a los disturbios religiosos”, “el fomento de la división entre creyentes y no creyentes”, “la difamación de la religión”, “la incitación a la violación”, “la instigación al odio y desprecio contra el régimen en el poder”, “la incitación a la subversión contra el poder del Estado”, y “los delitos contra la tranquilidad pública”¹⁶. Esas fórmulas tan vagas y generales manifiestamente no cumplen con el criterio de la claridad jurídica.

30. El Relator Especial reitera que las restricciones deben formularse de una manera que deje en claro que el único objetivo es proteger a las personas de la hostilidad, la discriminación o la violencia, y no proteger de la crítica a sistemas de creencias, religiones o instituciones, como tales. El derecho a la libertad de expresión implica que se debería poder examinar, debatir y criticar abiertamente, incluso de forma agresiva e irrazonable, ideas, opiniones, creencias e instituciones, incluidas las religiosas, siempre y cuando esto no constituya apología del odio que incita a la hostilidad, discriminación o violencia contra una persona o un grupo de individuos.

31. Además, el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial establece que los Estados Partes declararán que toda difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial y la incitación a la discriminación racial es un delito castigado por la ley. En su recomendación general núm. 15, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló que “En opinión del Comité, 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”¹⁷. Por otra parte, el Comité también ha declarado que considera que el artículo 4 de la Convención impone una obligación a los Estados Partes en la Convención. A su juicio, la obligación es compatible con la libertad de opinión y de expresión que se afirma en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y señala que las disposiciones como las mencionadas específicamente prohíben la incitación a la discriminación racial, el odio y la violencia. Considera que las disposiciones son necesarias para prevenir la violencia racial organizada¹⁸.

¹⁵ Puede consultarse en

http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/experts_papers.htm.

¹⁶ La presentación conjunta del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, la Relatora Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia puede consultarse en:

http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/experts_papers.htm.

¹⁷ Véase <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>.

¹⁸ La presentación en el taller de Bangkok sobre la prohibición de incitación al odio nacional, racial o religioso por Huang Yongan, julio de 2011, puede consultarse en

4. Incitación al terrorismo

32. Además de los cuatro tipos de incitación antes mencionados, una quinta forma de incitación —la incitación al terrorismo— es el tema de la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, en que el Consejo instó a los Estados a “prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo” e impedir dicha conducta.

33. Sin embargo, el Relator Especial expresa su preocupación, particularmente dada la ausencia de una definición de “terrorismo” en el derecho internacional¹⁹, de que los Estados tengan un amplio margen de discrecionalidad para interpretar qué tipo de expresión constituye incitación al terrorismo. Tomando nota de esta laguna, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha propuesto una definición modelo de terrorismo, así como de incitación al terrorismo, sobre la base de las mejores prácticas. Con respecto a la última, se ha propuesto la siguiente formulación como modelo del delito de incitación al terrorismo: “se considera delito distribuir, o poner a disposición de la opinión pública de otra manera, intencional e ilegalmente, un mensaje que tenga el propósito de incitar a la comisión de un delito terrorista, cuando dicha conducta, haga o no expresamente la apología de delitos de terrorismo, conlleva el riesgo de que se puedan cometer uno o más de tales delitos”²⁰. Esta formulación abarca dos requisitos: a) la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo; y b) la existencia de un riesgo real de que, como consecuencia, se cometa ese delito²¹.

34. El Relator Especial reitera que las leyes penales nacionales que prohíben la incitación al terrorismo deben superar la prueba en las tres partes requerida para restringir el derecho a la libertad de expresión. Esto implica que la incitación al terrorismo: a) debe limitarse a la incitación a una conducta que es verdaderamente de índole terrorista, según se defina adecuadamente²²; b) no debe restringir el

http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/docs/expert_papers_Bangkok/HuangYongan.pdf.

¹⁹ Las Naciones Unidas definen el terrorismo indirectamente, apoyándose en 16 instrumentos jurídicos internacionales que definen los “actos terroristas”, véase <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>.

²⁰ Véase A/HRC/16/51, párr. 32.

²¹ Véanse A/HRC/6/17/Add.1, A/HRC/10/3/Add.2 y A/HRC/16/51.

²² El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha propuesto la siguiente definición de terrorismo:

“Se entenderá por terrorismo todo acto o tentativa de acto en que:

1. El acto:
 - a) Está constituido por toma de rehenes intencionada; o
 - b) Se proponga causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más personas o a partes de la población; o
 - c) Entrañe el recurso a la violencia física con efecto mortal o contra una o más personas o partes de la población; y
2. El acto o la tentativa deben ejecutarse con la intención de:
 - a) Provocar un estado de terror entre la población en general o partes de ella; o
 - b) Obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo; y
3. El acto:
 - a) Debe corresponder a la definición de delito grave contenida en la legislación nacional promulgada con el propósito de ajustarse a los convenios y protocolos

derecho a la libertad de expresión más de lo necesario para la protección de la seguridad nacional, el orden público y la seguridad o la salud o la moral públicas; c) debe ser prescrita en la ley en un lenguaje preciso, entre otras cosas, evitando la referencia a términos vagos como “glorificación” o “promoción del terrorismo”; d) debe incluir un riesgo real (objetivo) de que se cometa el acto objeto de incitación; e) debe referirse expresamente a dos elementos de intencionalidad, es decir, la intención de comunicar un mensaje y la intención de que ese mensaje incite a la comisión de un acto terrorista; y f) debe preservar la aplicación de las salvaguardias o principios jurídicos que conducen a la exclusión de responsabilidad penal, mediante una referencia a incitación “ilegal” al terrorismo²³.

35. Al mismo tiempo, como ha señalado el Grupo de Trabajo sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas, uno de los nueve grupos de trabajo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (Equipo Especial), los medios disponibles para eliminar el contenido que se considera que constituye incitación al terrorismo son a menudo “torpes o ineficaces, o ambas cosas”²⁴, y por lo tanto puede ser más eficaz diseñar estrategias que trabajen con Internet, y no contra él, incluida la difusión rápida de mensajes opuestos a los mensajes de extremistas que constituyen incitación al terrorismo.

36. Al ser así, además de la prohibición de la incitación al terrorismo en la legislación nacional, el Relator Especial observa que a nivel práctico, en lugar de tratar de restringir los materiales que se considera que incitan el terrorismo, una estrategia más eficaz puede ser utilizar Internet como medio positivo en la lucha contra tal incitación. Los participantes de la Conferencia de Riad sobre el Uso de Internet para luchar contra el atractivo de la violencia extremista recomendaron, entre otras cosas, que se difundan mensajes en sentido contrario, a través de todos los medios de comunicación pertinentes, incluso en los sitios web de redes sociales, para contrarrestar el atractivo de los mensajes de extremistas²⁵.

B. Restricciones inadmisibles

37. Los cuatro tipos de expresión examinados anteriormente (III.A) entran en la primera categoría de las formas de expresión que constituyen delitos en virtud del derecho internacional penal y/o la normativa internacional de derechos humanos y que los Estados están obligados a prohibir a nivel nacional. Sin embargo, como todos constituyen una restricción al derecho a la libertad de expresión, también deben superar la prueba de tres partes de: estar prescriptos por la ley de forma

internacionales relativos al terrorismo o a las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo; o

b) Debe contener todos los elementos de delito grave definido por la legislación nacional.” (A/HRC/16/51, párr. 28).

²³ A/HRC/16/51, párr. 31.

²⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas, párr. 88 (disponible en http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf).

²⁵ Conferencia de Riad sobre la utilización de la Internet para contrarrestar la atracción de la violencia extremista (24 a 26 de enero de 2011). Resumen de la Conferencia y seguimiento de las recomendaciones, disponible en <http://www.un.org/terrorism/pdfs/CTITF%20Riyadh%20Conference%20-%20Summary%20&%20Recommendations.pdf>.

inequívoca, tener un fin legítimo, y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad.

38. El método más común de restringir los tipos de expresión prohibida por Internet es a través del bloqueo de contenido (véase III.A, *supra*). En este sentido, el Relator Especial reitera las recomendaciones formuladas en su último informe al Consejo de Derechos Humanos, de que 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 censura²⁶.

39. Además, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que toda “limitación al funcionamiento de los sitios web, los blogs u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos u otros similares, incluidos los sistemas de apoyo a las comunicaciones de esa índole, como los proveedores de servicios de Internet o los buscadores, solo es admisible en la medida en que sea compatible con el párrafo 3 [del artículo 19]. Las restricciones admisibles se deben referir a un contenido concreto. Las prohibiciones genéricas del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas no son compatibles con el párrafo 3. Tampoco es compatible con ese párrafo 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”²⁷.

40. Por otra parte, dada la importancia del derecho a la libertad de expresión y el libre flujo de la información como base de toda sociedad libre y democrática²⁸, el Relator Especial subraya que todos los demás tipos de expresión que no se mencionan más arriba 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. Además, el Relator Especial reitera su opinión de que, cuando los tipos de expresión que 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 prevención¹⁶.

41. Para ello, y a fin de lograr verdaderos cambios en las mentalidades, las percepciones y el discurso, es necesario un amplio conjunto de medidas políticas, por ejemplo, en los ámbitos del diálogo intercultural o la educación para la diversidad, la igualdad y la justicia, y el fortalecimiento de la libertad de expresión y la promoción de una “cultura de paz”. De hecho, el Relator Especial ha señalado anteriormente que la respuesta estratégica a las expresiones consideradas ofensivas o intolerantes se basa en la palabra: más palabras que eduquen sobre las diferencias culturales, más palabras que promuevan la diversidad y el entendimiento, más palabras para potenciar y dar una voz a las minorías y los pueblos indígenas, por ejemplo, mediante el apoyo de los medios de comunicación de la comunidad y su representación en los medios convencionales¹⁶. Más palabras pueden ser la mejor estrategia para llegar a las personas, y cambiar lo que piensan, y no simplemente lo

²⁶ A/HRC/17/27, párr. 70.

²⁷ CCPR/C/GC/34, párr. 43.

²⁸ *Ibid.*, párr. 2.

que hacen, como se ha reconocido en el documento final de la Conferencia de Revisión de Durban, que también confirmó el papel del derecho a la libertad de opinión y de expresión en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en todo el mundo²⁹.

42. Además, el Relator Especial insiste en que, conforme a lo estipulado en la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos (párr. 5, p, i)), 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 la corrupción en el gobierno, la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz o la democracia, en particular, y la expresión de las opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables.

43. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional sobre limitaciones “no se puede hacer valer ... como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos. Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, por el ejercicio de su libertad de opinión y de expresión, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato”³⁰. El Comité también ha señalado que los periodistas y los bloggers son 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. De hecho, el Relator Especial sigue profundamente preocupado por las amenazas y ataques proferidos en contra de bloggers, periodistas y defensores de los derechos humanos que se basan en Internet para llevar a cabo su trabajo, así como el asesinato y encarcelamiento de esas personas.

44. Así, los Estados deberían prohibir las restricciones al derecho a la libertad de expresión, salvo en las categorías específicas antes mencionadas, 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.

C. Alfabetización digital

45. Además de poner a disposición el contenido en línea pertinente y no sujeto a censura, el Relator Especial también toma nota de la importancia de asegurar que los individuos poseen las aptitudes necesarias para utilizar plenamente Internet o, como se denomina a menudo, la “alfabetización digital”. El Relator Especial insta a los Estados a apoyar la formación de aptitudes en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), que pueden ir desde los conocimientos básicos de informática hasta la creación de páginas web. En términos del derecho a la libertad de expresión, los módulos de los cursos no solo deben aclarar los beneficios de

²⁹ A/CONF.211/8, cap. I, párr. 58.

³⁰ CCPR/C/GC/34, párr. 23.

acceder a información en línea, sino también cómo contribuir de manera responsable aportando información, que también puede ayudar en la lucha contra el tercer tipo de expresión antes mencionado.

46. Además, el Relator Especial considera que la alfabetización en Internet debe incluirse en los programas escolares, así como en los módulos de aprendizaje fuera de las escuelas. Un ejemplo es el programa de ThutoNet en Botswana, que no solo proporcionará ordenadores y acceso a Internet a todas las escuelas de Botswana, sino que también formará a profesores sobre el uso de la TIC como herramienta en el aula, y la introducción de la enseñanza formal de las TIC en el plan de estudios escolar. Este programa tiene como objeto dotar a los niños del país de los medios para triunfar en la era digital, y también incluirá la elaboración de programas informáticos educativos de producción local para ayudar en el aprendizaje electrónico y para garantizar el contenido local y la pertinencia de tema³¹.

47. El Relator Especial también subraya la importancia de educar a las personas sobre la seguridad y la protección en Internet, por ejemplo, acerca del fraude, las consecuencias potenciales de revelar información privada en Internet, y el uso de tecnologías de cifrado o de desvío para proteger la información de la injerencia injustificada, lo cual es de particular importancia para los defensores de los derechos humanos. Se debe también impartir formación sobre la seguridad en Internet a los niños, desde una edad temprana.

48. Por otra parte, el Relator Especial insta a los Estados a potenciar a los grupos marginados, asegurando que reciban una formación eficaz en alfabetización digital. Como el Relator Especial ha observado que en sus informes anteriores, es 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 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. Sin embargo, para que los usuarios puedan aprovechar plenamente las posibilidades de Internet, los conocimientos básicos en TIC son esenciales.

1. Personas con discapacidad

49. Las personas con discapacidad a menudo se enfrentan a obstáculos adicionales para usar Internet de manera plena y efectiva. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, donde el 81% de la población total tiene acceso a Internet, esta cifra alcanza solo el 54% entre las personas con discapacidad³².

50. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece los principios generales a los que deben suscribir los Estados que han ratificado la Convención, en particular la participación e inclusión plenas y efectivas en la

³¹ Véase Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Banda ancha: una plataforma para el progreso*, informe de la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, junio de 2011 (véase <http://www.broadbandcommission.org/report2/full-report.pdf>).

³² Susannah Fox, "Americans living with disability and their technology profile", Pew Internet & American Life Project, 21 de enero de 2011 (<http://www.pewinternet.org/Reports/2011/Disability.aspx>).

sociedad y la accesibilidad (art. 3, párrs. c) y f)). La Convención establece además que los Estados deben “promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible” (art. 4, párr. 1 g)), y “promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet” (art. 9, párr. 2 g)). Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones ha recomendado los siguientes principios para la accesibilidad a las TIC: igualdad de acceso, equivalencia funcional, accesibilidad, asequibilidad, y diseño para todos³³.

51. El Relator Especial subraya que, al diseñar y establecer la infraestructura de Internet en todos los niveles, se deben tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. Ello puede referirse a la distribución, las instalaciones de usuario, así como los dispositivos de acceso³¹. Entre algunos ejemplos positivos puede mencionarse el programa “Acceso de la comunidad” en el Canadá, que procura crear un número adecuado de sitios con mayor accesibilidad para satisfacer la amplia gama de necesidades de las personas con discapacidad. Este programa también tiene como objetivo proporcionar acceso a Internet a los usuarios con menos posibilidades, como las personas con bajos ingresos, la población rural o indígena, los ancianos y los inmigrantes³⁴.

52. En los Estados Unidos de América, el Senado aprobó por unanimidad en 2010 la Ley de accesibilidad a las comunicaciones y el vídeo del siglo XXI”. La Ley apunta a garantizar el pleno acceso de los usuarios que son sordos, hipoacúsicos, sordos tardíos o sordos y ciegos, a las tecnologías en plena evolución como la banda ancha de alta velocidad, las redes inalámbricas y otras tecnologías del Protocolo Internet. Por otra parte, la Ley estipula que las características de accesibilidad deben mantenerse cuando los materiales se ofrecen en línea, que los teléfonos por Internet deben ser compatibles con los audífonos, y que los programas de televisión también deben llevar subtítulos cuando se presentan a través de Internet³¹.

53. El Relator Especial celebra estas iniciativas, y hace hincapié en la necesidad de que los Estados garanticen que todo el mundo, incluidas las personas con discapacidad, puedan participar plenamente en la sociedad de la información.

2. Barreras del idioma

54. Como unos pocos idiomas son predominantes en el entorno de Internet, las barreras del idioma también pueden actuar como un impedimento para acceder a contenido en línea. Sin embargo, el Relator Especial toma nota del número creciente de servicios perfeccionados de traducción en línea.

55. Otras iniciativas positivas para superar las barreras del idioma son, por ejemplo, la Biblioteca Digital Mundial, que proporciona acceso libre y multilingüe al patrimonio documental que poseen las instituciones de todo el mundo, dirigido a un público diverso, que incluye estudiantes, profesores y particulares³⁵. Además, el contenido es aportado por instituciones asociadas en el idioma de origen y los

³³ Véase UIT, “e-Accessibility Policy Handbook for Persons with Disabilities”, 2010.

³⁴ <http://www.ic.gc.ca/eic/site/cap-pac.nsf/eng/home>.

³⁵ Biblioteca Digital Mundial (<http://www.wdl.org/en>).

usuarios pueden acceder a través de una interfaz interactiva en siete idiomas, y el sitio permite la navegación activada por voz y un fácil acceso a las personas con discapacidad visual³⁶.

56. El Relator Especial también señala que el Consejo de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN) ha aprobado el nombre de dominio internacionalizado (IDN) ccTLD Fast Track Process, que permite a los países y territorios que usan lenguajes basados en alfabetos distintos del latino ofrecer a sus usuarios los nombres de dominio en caracteres no latinos.

57. El Relator Especial también reitera su llamamiento a los gobiernos a que cumplan con su obligación de promover la diversidad cultural autóctona en los medios de comunicación públicos y privados³⁷. Esto incluye poner la información del gobierno a disposición en todos los idiomas pertinentes, incluidas las lenguas minoritarias, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración de 1992 sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

3. Acceso a Internet y dimensión de género

58. El Relator Especial subraya la importancia del acceso equitativo y efectivo de las mujeres a Internet, que puede desempeñar un papel clave en la promoción de su empoderamiento. En efecto, como se destaca en el último informe de la Comisión de la Banda Ancha, Internet promueve el empoderamiento de las mujeres mediante la conexión a una amplia gama de recursos, por ejemplo, para mejorar la salud e impulsar la educación, que les permiten tomar decisiones fundamentadas y aprovechar las oportunidades económicas³¹. En este sentido, existe un proyecto de investigación en la India, centrado en determinar la manera en que las tecnologías de la información y las comunicaciones, tales como servicios de telefonía móvil, pueden favorecer el espíritu empresarial de las mujeres en el país, y que también trata de identificar los factores que incrementan la capacidad de la tecnología para transformar las experiencias económicas de las mujeres³⁸.

59. La Iniciativa para la educación de las niñas, de las Naciones Unidas, emprendida a partir del proyecto Aldeas del Milenio, es un ejemplo de iniciativas de “aprendizaje electrónico” que también ayudan a promover la educación de las niñas. En el marco de esta iniciativa se ha puesto 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 hincapié en la educación de las niñas. Las aptitudes en TIC servirán para mejorar la calidad de la educación y conectar a los escolares en todo el mundo³¹.

60. El Relator Especial alienta la investigación sobre iniciativas concretas en todo el mundo y la forma en que la TIC puede ayudar a las mujeres a mejorar sus

³⁶ Los socios de la Biblioteca Digital Mundial son principalmente bibliotecas, archivos u otras instituciones que poseen colecciones con contenido cultural con el cual colaboran con la Biblioteca. Los socios también pueden incluir instituciones, fundaciones y empresas privadas que colaboran con el proyecto de otra manera, por ejemplo, compartiendo tecnología, convocando o copatrocinando reuniones de grupos de trabajo o colaborando económicamente.

³⁷ A/HRC/14/23, párr. 60.

³⁸ “Women entrepreneurs in India and ICT”, 14 de julio de 2011 (<http://www.itu.int/ITU-D/sis/newslog/CategoryView,category,Gender.aspx>).

aptitudes y conocimientos, en particular en el ámbito laboral, así como la participación ciudadana.

IV. Acceso a la conexión a Internet

61. Aunque el acceso a Internet aún no es un derecho humano como tal, el Relator Especial desea reiterar que los Estados tienen la obligación positiva de promover o facilitar el disfrute del derecho a la libertad de expresión y los medios necesarios para ejercer este derecho, lo que incluye a Internet. Además, el acceso a Internet no solo es esencial para gozar del derecho a la libertad de expresión, sino también otros derechos, como el derecho a la educación, el derecho a la libertad de asociación y de reunión, el derecho a la plena participación en la vida social, cultural y política y el derecho al desarrollo social y económico.

62. Recientemente, el Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 34 sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, también subrayó que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de los nuevos medios, como Internet, y para garantizar el acceso al mismo de todas las personas³⁹.

63. En efecto, dado que Internet se ha convertido en una herramienta indispensable para la plena participación en la vida política, cultural, social y económica, los Estados deben adoptar políticas y estrategias efectivas y concretas, elaboradas en consulta con los integrantes de todos los segmentos de la sociedad, incluido el sector privado, así como los ministerios gubernamentales pertinentes, para que Internet esté ampliamente disponible y sea accesible y asequible para todos.

A. La brecha digital y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

64. Las políticas públicas y privadas destinadas a ampliar el acceso a Internet han aumentado considerablemente la presencia de servicios de Internet en los Estados en desarrollo. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, el uso de Internet sigue siendo inferior en los Estados en desarrollo, y se perpetúa la “brecha digital”, término que alude a la disparidad entre las personas con 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. En su anterior informe, el Relator Especial expresó su preocupación de que, sin acceso a Internet, que facilita el desarrollo económico y el disfrute de una amplia gama de derechos humanos, los grupos marginados y los Estados en desarrollo siguen atrapados en una situación de desventaja, con lo que se perpetúan las actuales disparidades socioeconómicas dentro y entre los Estados⁴⁰.

65. Hay una serie de factores que plantean problemas para garantizar el acceso a Internet a nivel nacional. Por ejemplo, en muchos países, el mercado de Internet, y en particular la infraestructura de red troncal y la pasarela de acceso internacional, siguen sujetos al monopolio de uno o muy pocos operadores de telecomunicaciones. Por otra parte, la competencia limitada y la escasez del ancho de banda de Internet internacional tiende a mantener los precios de acceso a Internet elevados, y a

³⁹ CCPR/C/GC/34, párr. 15.

⁴⁰ A/HRC/17/27, párr. 62.

menudo, inasequibles, en el área de acceso a la banda ancha fija⁴¹. Además, debido al costo relativamente alto del acceso a Internet y 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 en línea.

66. Para superar esos obstáculos, es particularmente importante que los Estados Miembros desempeñen un papel dinámico, por ejemplo, velando por que Internet sea más asequible, y permitiendo que tantas personas como sea posible tengan acceso a Internet en casa, y asegurando al mismo tiempo el acceso público de los habitantes en zonas rurales y las personas con bajos niveles de ingresos. En los casos en que la competencia es limitada, los Estados pueden utilizar sus facultades de reglamentación, como manera de limitar los costos. Los Estados también deben considerar la posibilidad de subvencionar los servicios de Internet y el equipo necesario para facilitar el acceso a los sectores más pobres de la población.

67. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que incluyen la meta 8.F, apuntan a poner a disposición, en cooperación con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente la TIC. Este objetivo se mide por los indicadores del número de líneas telefónicas, de abonados a la telefonía móvil y de usuarios de Internet por cada 100 personas. En la actualidad el acceso a Internet está mucho menos generalizado que las comunicaciones móviles. A finales de 2009, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) calculó que unos 1.700 millones de personas en todo el mundo utilizaban Internet, o sea, un poco más de un cuarto de la población mundial (26%). En los países en desarrollo, alrededor del 17,8% estaban conectadas en línea. A finales de 2010, solo Europa ha alcanzado la meta, con una penetración media de Internet de un 67%, y la región de América ha llegado a alrededor del 50,7%⁴¹. Estas cifras incluyen los centros de acceso a Internet públicos, comunales o de otros tipos. Por otra parte, de acuerdo con el último *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2011*, aunque el número de usuarios de Internet sigue creciendo, los niveles de penetración en el mundo en desarrollo continúan siendo relativamente bajos, de un 21% a finales de 2010, en comparación con el 72% en las regiones desarrolladas. A nivel mundial, dos de cada tres personas no usan Internet. En los países menos adelantados, la penetración de Internet era tan solo del 3% a finales de 2010.

B. Acceso a conexión de banda ancha

68. Un número creciente de servicios de Internet requieren conexión a Internet de alta velocidad, en particular para acceder al contenido de sitios web orientado al vídeo. Así, para utilizar eficazmente Internet, el acceso de banda ancha se está convirtiendo en la norma. 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 compartidos⁴². El Relator Especial observa que, de acuerdo con la UIT, el 24,6% de los habitantes de

⁴¹ Véase *Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones/TIC 2010: Verificación de los objetivos de la CMS: Examen intermedio*, pág. 201 (http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_10/material/WTDR2010_e_v1.pdf).

⁴² Véase Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010* (<http://www.un.org/millenniumgoals>).

los países desarrollados tienen acceso a una conexión fija a Internet de banda ancha, en relación con el 4,4% en los Estados en desarrollo.

69. Hay sin embargo algunas iniciativas alentadoras para promover la conexión a Internet de banda ancha a nivel nacional. Suecia, por ejemplo, fue el primer país europeo en desarrollar una política de banda ancha en 1999, y el Gobierno se fijó el objetivo de ofrecer banda ancha en zonas rurales y remotas donde no hay incentivos de mercado para hacerlo⁴³. En el Brasil, el Gobierno ha participado activamente en el desarrollo de programas para poner el acceso de banda ancha a Internet a disposición de las personas de grupos de ingresos más bajos. Por ejemplo, a principios de 2002 se creó la iniciativa de gobierno electrónico y servicio de apoyo a los ciudadanos (GESAC) con el propósito de mejorar la inclusión social mediante la promoción de la inclusión digital, con el uso de tecnologías inalámbricas, por ejemplo, por satélite y WiMAX (Worldwide Interoperability for Microwave Access-Interoperabilidad mundial para acceso por microondas), para desplegar la banda ancha a las zonas mal atendidas. Además, el Gobierno tiene una red de telecentros comunitarios que ofrecen acceso a Internet de forma gratuita. A través de GESAC, el Gobierno apunta a garantizar que los 5.565 municipios brasileños tengan al menos un punto de acceso de banda ancha³¹.

C. Acceso a Internet y derecho a la educación

70. Se debe reconocer adecuadamente la importancia de Internet como herramienta educativa. Internet proporciona acceso a una fuente de conocimientos vasta y en constante aumento, complementa o transforma las formas tradicionales de enseñanza y, a través del “acceso abierto” e iniciativas activas, pone a disposición de las personas en los Estados en desarrollo un acceso, que antes era inasequible, a la investigación académica. El acceso a Internet permite a los estudiantes, profesores y padres comunicarse con mayor frecuencia y estar informado de las últimas novedades y cuestiones relacionadas con sus ámbitos de interés. Además, los beneficios que aporta el uso de Internet a la educación contribuyen directamente al capital humano de los Estados. Por consiguiente, el Relator Especial considera que el acceso a Internet ha de ser cada vez más un elemento clave del derecho a la educación.

71. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial hace hincapié en la importancia de promover y apoyar los proyectos encaminados a garantizar el acceso a la información y la comunicación. En este sentido, el proyecto mundial “One Laptop per Child” (Un niño, un ordenador portátil) es una buena iniciativa. Como se indica en el último informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos⁴⁴, este tipo de iniciativas contribuye a difundir la disponibilidad de las TIC en los países en desarrollo. El proyecto, apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y varios socios, ha redundado en beneficio, no solo de los niños, sino también de sus familias, ya que uno de los aspectos esenciales del ordenador portátil conectado permanentemente, es su libre utilización en el hogar, lo que permite al niño y a la familia mejorar su acceso a la información y al mundo exterior. Dos elementos importantes de esos ordenadores son que se pueden cargar con energía solar o mecánica, y que han sido diseñados

⁴³ Ministerio de Empresa, Energía y Comunicaciones, Suecia (www.sweden.gov.se/sb/d/573/a/12566/actim/search/type/simple?query=brodband+access).

⁴⁴ A/HRC/17/27, párr. 63.

para proporcionar una red inalámbrica por enlace, que permite a los ordenadores portátiles conectarse automáticamente a otros que estén próximos⁴⁵.

72. El Relator Especial desea destacar el caso ejemplar del “Plan Ceibal”, en Uruguay, que se ha ampliado y replicado en todo el mundo, y es un buen ejemplo de colaboración entre los distintos sectores público y privado. Entre los países participantes en el proyecto “One Laptop per Child” figuran: Afganistán, Argentina, Australia, Brasil, Camboya, Canadá, China, India, Iraq, Nepal, Sudáfrica, Rwanda, Tailandia, Líbano, y Niue⁴⁶.

73. Otro ejemplo de las estrategias nacionales es el de Brasil, donde a principios de 2008 se inauguró un programa “Banda ancha en las escuelas”, a través de una asociación entre el gobierno federal, el regulador, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) y varios operadores de telecomunicaciones. El proyecto tiene como objetivo conectar a 56.865 escuelas públicas en todo el país, en provecho de 37.100.000 alumnos, o sea, el 84% de la población estudiantil del Brasil³¹.

74. En Nueva Zelanda, un programa financiado por el Gobierno, la Iniciativa de Banda Ancha Rural, tiene como objetivo mejorar la disponibilidad de los enlaces de fibra de tráfico de regreso en las regiones menos urbanizadas del país, así como proporcionar a las escuelas nacionales un servicio de conectividad confiable y de alta velocidad.

D. Tecnología móvil

75. La brecha digital en términos de acceso a la tecnología móvil es mucho más pequeña que la de Internet, y se estima que el porcentaje de individuos que utilizan teléfonos móviles en los Estados en desarrollo es de 67,6%³¹. Si bien los teléfonos móviles no proporcionan los mismos beneficios que el acceso directo a Internet por ordenador, el Relator Especial considera que la tecnología móvil puede ser una plataforma para lograr la conectividad a Internet, especialmente en zonas remotas donde el acceso de línea fija es más difícil de establecer.

76. Algunos informes recientes muestran que el acceso a Internet a través de los teléfonos móviles es una tendencia creciente, incluso en muchos países y regiones en desarrollo, como África⁴¹. Según la UIT, casi tres cuartas partes de los habitantes de zonas rurales del mundo tenían cobertura de señal para telefonía móvil a finales de 2008. Por otra parte, el informe señala que la cobertura en las zonas rurales de África podría superar el 90% en 2015, y la tecnología móvil celular desempeñaría un papel crucial en la expansión de las redes de comunicaciones⁴¹.

77. El acceso a Internet de banda ancha a través de los teléfonos móviles también está aumentando rápidamente. Según las estadísticas de la UIT, a finales de 2010 el número total mundial de abonados a banda ancha móvil en todo el mundo alcanzaba 940 millones. Se prevé que esta cifra, que era de 73 millones en 2005, llegue a 1.000 millones en 2011. Una de las razones clave para el crecimiento de la banda ancha móvil es que los operadores ofrecen paquetes de datos a la vez competitivos y asequibles. Estos adelantos se complementan con el apoyo de las nuevas

⁴⁵ Véase http://wiki.laptop.org/go/Core_principles/lang-en.

⁴⁶ Véase <http://wiki.laptop.org/go/Deployments> y <http://one.laptop.org/>.

tecnologías, que están aportando más eficiencia a las redes³¹. Singapur es un ejemplo, con una tasa de penetración de los teléfonos móviles del 100%, y con una mayoría de hogares que tienen al menos un modo de acceso de banda ancha³¹. Además, en 2008 y 2009, el Gobierno seleccionó a dos empresas para que trabajen juntas en el despliegue coordinado de la red a nivel nacional. Según lo estipulado en los términos del despliegue de la banda ancha, una de esas empresas renunciará a todos los gastos de instalación para los propietarios de casas y edificios, cuando la red llegue por primera vez a su zona. Estas empresas también han de proporcionar conectividad de red en lugares al aire libre³¹.

V. Conclusiones y recomendaciones

78. **Internet se ha convertido en uno de los vehículos más importantes que permite a los ciudadanos ejercer su derecho a la libertad de opinión y de expresión, y puede desempeñar un papel importante en la promoción de los derechos humanos, la participación democrática, la rendición de cuentas, la transparencia y el desarrollo económico. Sin embargo, como con todas las innovaciones tecnológicas, Internet también puede ser utilizado para causar perjuicios, lo que ha generado en los gobiernos la preocupación de determinar si se deben reglamentar los contenidos en línea.**

79. **La regla general debe ser mantener la apertura y el libre flujo de información a través de Internet, y con carácter excepcional se admitirán limitaciones, que deberán ajustarse a los criterios establecidos en la normativa internacional de los derechos humanos. Para proteger el derecho a la libertad de expresión de restricciones indebidas, el Relator Especial ha tratado de distinguir entre los tipos de expresión: a) la expresión que constituye un delito según el derecho internacional, y que los Estados tienen la obligación de prohibir, b) la expresión que no es punible como delito, pero puede justificar una demanda civil, y c) la expresión que no da lugar a sanciones penales o civiles, pero plantea problemas en términos de tolerancia, urbanidad y respeto por los demás. Cada categoría plantea diversas cuestiones de principio, y por tanto requiere distintas respuestas jurídicas, como se destaca a continuación.**

80. **También preocupa al Relator Especial que la mayoría de la población del mundo siga sin poder conectarse a Internet. Aunque el acceso a Internet aún no está reconocido como un derecho en la normativa internacional de derechos humanos, los Estados tienen la obligación positiva de crear un entorno propicio para que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la libertad de opinión y de expresión.**

Recomendaciones

A. Acceso a contenidos en línea

81. **Los Estados están obligados a garantizar el libre flujo de ideas e información y el derecho a solicitar y recibir, así como difundir, información e ideas a través de Internet. Los Estados también están obligados por el derecho internacional a prohibir en su legislación penal los siguientes tipos de contenido: a) la utilización de niños en la pornografía, b) la instigación directa**

y pública a cometer genocidio, c) la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, y d) la incitación al terrorismo. Sin embargo, el Relator Especial recuerda a todos los Estados que cualquiera de esas leyes también debe cumplir con los tres criterios de las restricciones al derecho a la libertad de expresión, es decir, la prescripción por ley de forma inequívoca; la búsqueda de un fin legítimo; y el respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad.

82. Con respecto a las medidas técnicas adoptadas para reglamentar los tipos de expresión prohibida antes mencionado, como el bloqueo de contenidos, el Relator Especial reitera que los Estados deben facilitar información detallada acerca de la necesidad y la justificación para bloquear un sitio web en particular, y que incumbirá a una autoridad judicial competente o a un organismo independiente de cualquier influencia indebida político, comercial, o de otro tipo, determinar qué contenido debe ser bloqueado, para asegurar que esa técnica no se utilice como un medio de censura.

83. El Relator Especial recomienda que no se considere delito a todos los demás tipos de expresión que no entran en la categoría antes mencionada, ya que la penalización podría ser contraproducente, y la amenaza de sanciones severas podría tener un efecto negativo considerable sobre el derecho a la libertad de expresión. Además, los Estados deben centrar sus esfuerzos en luchar contra las causas subyacentes del discurso racista u ofensivo, como la intolerancia y los prejuicios, e incluso promover otro tipo de discurso para contrarrestar esos tipos negativos de expresión, mejorar la comprensión entre los pueblos del mundo, y construir una cultura de paz.

84. Para que las personas puedan utilizar eficazmente el contenido disponible a través de Internet se requiere una serie de elementos, entre ellos, la aptitud para usar la tecnología. El Relator Especial recomienda, pues, que los Estados incluyan la alfabetización en Internet en los programas escolares, y brinden apoyo a los módulos de aprendizaje similares en los entornos ajenos a las escuelas. Además de la formación de aptitudes básicas, los módulos deben aclarar los beneficios de acceder a información en línea, y la manera de aportar información de forma responsable. La capacitación también puede ayudar a las personas aprender a protegerse contra los contenidos nocivos, como las posibles consecuencias de revelar información privada en Internet, así como contra las restricciones indebidas de los Estados o las empresas mediante el uso de la tecnología de cifrado o desvío.

85. El Relator Especial insta a que se traduzcan los sitios web en varios idiomas, incluso los idiomas de las minorías y los pueblos indígenas, y se tomen medidas para que esos sitios sean accesibles a las personas con discapacidad. El hecho de que personas que hablan distintos idiomas o con discapacidad puedan participar en la misma plataforma de comunicación facilita una sociedad verdaderamente global. Además, recomienda que todos los Estados velen por que toda la información pertinente del gobierno, en particular a nivel local, esté disponible y sea accesible en el idioma de todos los interesados.

86. El Relator Especial también subraya la importancia de aplicar una perspectiva de género para el acceso a Internet y recomienda que los Estados elaboren estrategias para asegurar el acceso efectivo a los contenidos en línea, incluso a través de la formación en TIC.

B. Acceso a la conexión a Internet

87. El Relator Especial subraya que el acceso a la información, la capacidad de ejercer el derecho a la libertad de expresión y la participación de todos los sectores de la sociedad logrados gracias a Internet es esencial para una sociedad verdaderamente democrática.

88. Por otra parte, como Internet es esencial para facilitar el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión, así como otros derechos, como la educación, la libertad de asociación y reunión, la participación ciudadana y el desarrollo económico y social, el Relator Especial considera que es, no solo importante, sino imperativo que los Estados adopten políticas y estrategias efectivas y concretas, en consulta con las personas de todos los segmentos de la sociedad, incluido el sector privado y los ministerios gubernamentales pertinentes, para que Internet esté ampliamente disponible y sea accesible y asequible para todos, basado en los principios de no discriminación de ningún tipo, incluso por motivos de raza, color, sexo, idioma, discapacidad, origen económico, o cualquier otra condición.

89. En particular, el Relator Especial recomienda que los Estados adopten medidas dinámicas para garantizar que se disponga de conectividad a Internet a nivel individual o comunitario en todos los lugares habitados del Estado, mediante iniciativas con el sector privado, incluso en zonas distantes o rurales. Estas medidas abarcan la adopción y aplicación de políticas que faciliten el acceso a la conexión a Internet y el equipo de bajo costo, en particular en zonas distantes y rurales, e incluso la subvención del servicio, si es necesario.

90. Dado el creciente volumen del contenido multimedios en línea, los Estados deben también promover y alentar el acceso de banda ancha.

91. En la medida en que la tecnología móvil se utiliza cada vez, y es más accesible en los Estados en desarrollo, el Relator Especial recomienda que los Estados apoyen las políticas y programas para facilitar la conexión a Internet a través del uso de teléfonos móviles.

92. En el plano internacional, el Relator Especial reitera su llamamiento a los Estados, en particular los Estados desarrollados, para que cumplan su compromiso expresado, entre otras cosas, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de facilitar la transferencia de tecnología a los Estados en desarrollo, e integrar programas eficaces para facilitar el acceso universal a Internet en sus políticas de desarrollo y asistencia.