

Conceptos de responsabilidad y recurso

Joy Liddicoat

Asociación para el Progreso de las Comunicaciones
www.apc.org

Introducción

El marco internacional moderno de los derechos humanos tiene su fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y la Carta de las Naciones Unidas (ONU)¹. La DUDH afirma que los derechos humanos son universales, inalienables y están mutuamente relacionados. El marco de los derechos humanos reconoce el derecho de los estados a gobernar como también el deber de los estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos. Estos, más que un imperativo moral o filosófico, se transformaron en un marco de derechos legalmente reconocidos entre naciones a lo largo de un proceso que continúa en el siglo XXI. Pero ese marco básico fue reafirmado por los estados miembros de la ONU y sigue siendo el fundamento de los derechos humanos hoy². El uso de internet creó nuevos espacios en los que se pueden ejercer los derechos humanos y nuevos espacios en donde pueden ocurrir violaciones. Este informe repasa los conceptos de derechos humanos, internet y los mecanismos de responsabilidad ante las violaciones de los derechos humanos relacionadas con internet³.

- 1 La Organización de las Naciones Unidas comenzó a existir oficialmente tras la ratificación de la Carta el 24 de octubre de 1945.
- 2 La Conferencia Mundial de Viena de 1993 reafirmó que los derechos humanos son indivisibles y están interrelacionados y que ningún derecho es superior a otro. Asamblea General de las Naciones Unidas (1993) Declaración y Programa de Acción de Viena, Artículo 5. [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.conf.157.23.sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.conf.157.23.sp)
- 3 Los «mecanismos de responsabilidad» comprenden mecanismos internacionales, litigios, acciones comunitarias y formas legales de protesta.

El marco de derechos humanos

La DUDH no es legalmente vinculante pero posee una enorme fuerza moral entre los estados miembros de la ONU. Con el tiempo se desarrollaron normativas vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁴ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵. Junto con la DUDH, se conoce a estos dos acuerdos como la Carta Internacional de Derechos Humanos⁶. Siguió otros acuerdos internacionales, como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes⁷.

Responsabilidad y remedios

Mientras se negociaba la DUDH, el litigio no apareció como una forma apropiada de buscar remedio o responsabilidad entre las naciones (tampoco existía un tribunal internacional). Se establecieron nuevos foros, incluyendo el Consejo de Seguridad, el Comité de Derechos Humanos y, más recientemente, el Consejo de Derechos Humanos. La responsabilidad ante estos foros se ejerce principalmente por medio de informes periódicos. Una vez que un estado ratifica un tratado (como el PIDCP), se compromete

- 4 El PIDCP incluye normas relacionadas con el derecho al voto, libertad de expresión, libertad de asociación y los derechos a un juicio justo y el debido proceso.
- 5 El PIDESC incluye disposiciones relacionadas con el derecho a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social.
- 6 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1996) *Ficha de información N° 2 (Rev. 1) Carta Internacional de Derechos Humanos*, Naciones Unidas, Ginebra. www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf
- 7 Otros incluyen la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

a informar periódicamente sobre su implementación, aunque también se permite la ratificación con reservas. Algunos tratados adoptaron procedimientos para denuncias individuales (conocidos como protocolos facultativos), pero los estados no están obligados a someterse a ellos. Cada tratado tiene diferentes criterios de responsabilidad. Por ejemplo, los estados están obligados a implementar los derechos económicos, sociales y culturales según la disponibilidad de recursos, a través de un sistema conocido como «realización progresiva». Los derechos civiles y políticos, en cambio, deben implementarse en forma inmediata y algunos, como la libertad de la tortura, no pueden suspenderse ni limitarse, ni siquiera en situaciones de emergencia.

La premisa que subyace a estas formas de responsabilidad es que los estados, como miembros iguales de la comunidad internacional de naciones, deben someter su conducta al escrutinio de otros estados. Al hacerlo, los estados también aceptan cumplir con las recomendaciones o tomar en cuenta las observaciones que se les hicieren sobre asuntos internos dentro de sus propias fronteras. Por lo tanto, los estados aceptan ser responsables públicamente por su implementación de los derechos humanos. La premisa fue una transformación mayor en la comunidad internacional de naciones.

En la práctica, la efectividad de estos mecanismos de responsabilidad varía mucho. Los procedimientos de algunos órganos de tratados⁸ se muestran ineficaces: los procesos de elaboración de informes son engorrosos, largos y demandan mucho tiempo, tanto para los estados como para los grupos de la sociedad civil. Algunos estados simplemente no presentan informes periódicos. Por estas y otras razones, los órganos de tratados atraviesan un período de revisión⁹. Otros mecanismos, como el Examen Periódico Universal, se consideran mucho más eficaces.

Esta variabilidad tiene consecuencias para los grupos de la sociedad civil, que deben diseñar con cuidado sus estrategias para el uso de diferentes o múltiples mecanismos de acuerdo con un conjunto de factores, que incluyen el tema en sí y si el contexto es nacional o local. Se pueden utilizar múltiples mecanismos al mismo tiempo, a lo largo del tiempo, o no usar ninguno, según el asunto particular y el contexto.

El marco de derechos humanos también tiene limitaciones. Como foro de gobiernos, la ONU está

necesariamente impregnada de política. Las normas acordadas de derechos humanos son, por lo general, producto del mejor consenso político posible. El resultado suele ser una normativa mínima: el menor denominador común de acuerdo. El sistema internacional de derechos humanos aún está en evolución, con el mandato de la ONU bajo escrutinio constante y su utilidad cuestionada frente a los horrores modernos de las violaciones a los derechos humanos. A esto se agrega que el marco en sí mismo no es estático. El sistema de la ONU evoluciona con los nuevos procesos, como el Examen Periódico Universal, que brinda nuevas oportunidades para el escrutinio y el liderazgo. Mientras que los cambios pueden ser positivos, lleva tiempo implementarlos y requieren que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) desarrollen su capacidad para comprometerse con ellos y usarlos efectivamente, al mismo tiempo que intentan llevar adelante sus temas y preocupaciones.

Sin embargo la ONU y el Consejo de Derechos Humanos en particular, siguen siendo el foro internacional central de los derechos humanos. Las oportunidades para interponer recursos contra los estados como forma de responsabilizarlos por las violaciones ocurridas bajo su jurisdicción deben considerarse teniendo en cuenta tanto las fortalezas como las limitaciones del marco internacional de los derechos humanos. Y en la actualidad hay más procedimientos contra estados por su responsabilidad en violaciones de los derechos humanos que en cualquier período anterior. Entre estos procedimientos se incluyen:

- Examen por los órganos de tratados
- Denuncias ante órganos de la ONU mediante protocolos facultativos
- Compromiso con los procedimientos especiales de la ONU (por ejemplo, los Relatores especiales sobre libertad de opinión y expresión, libertad de asociación y defensa de los derechos humanos)
- Revisión por estados pares en el Examen Periódico Universal
- Denuncias formales ante mecanismos regionales, como por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- Denuncias o investigaciones de defensorías o instituciones nacionales de derechos humanos
- Litigios (donde las constituciones nacionales los permiten o donde las normas internacionales han sido incorporadas a las leyes nacionales).

8 Los procedimientos de los órganos de tratados tienen que ver con los diversos mecanismos de supervisión de la implementación de los tratados. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer supervisa la CEDAW y el Comité de Derechos Humanos supervisa el PIDCP.

9 www.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm

A medida que aumentan las violaciones a los derechos humanos relacionadas con internet¹⁰, surgen preguntas sobre la responsabilidad y las soluciones. Pero no podemos considerar las implicancias de las violaciones a los derechos humanos relacionadas con internet sin antes observar los foros relativos a internet en la ONU.

Derechos humanos e internet en ONU

A pesar de la centralidad de los derechos humanos en la creación de la ONU, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI)¹¹, la Declaración de Principios de Ginebra de la CMSI¹² y el Foro de Gobernanza de Internet (FGI)¹³, los debates sobre la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos siguen siendo escasos. El carácter abierto de internet, que ha sido un factor de su éxito y al mismo tiempo un tema de desacuerdo político en los debates sobre gobernanza de internet, ha generado tensiones¹⁴. Quienes primero adoptaron internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) apelaron a los derechos como una forma de navegar esas tensiones articulando su libertad para usar y crear espacios en línea, afirmar sus derechos a comunicarse y compartir información, y resistir la interferencia de los gobiernos o el estado con el derecho a la privacidad¹⁵. El punto de partida de los grupos de la sociedad civil fue la simple aplicación de las normas de derechos humanos existentes y, sobre la base de la Carta de la Comunicación de los Pueblos, la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) desarrolló la primera Carta sobre Derechos en Internet en 2001-2002 (luego actualizada en 2006)¹⁶. En 2010, la Coalición Dinámica sobre Derechos y Principios de Internet publicó una Carta de Derechos y Principios de Internet y en 2011, una versión más condensada de diez principios¹⁷.

Sin embargo, parece necesaria una mayor elaboración y una explicación más clara sobre cómo

se aplican las normas existentes de derechos humanos. Nuevas cartas y declaraciones de principios han surgido de órganos regionales (como el Consejo de Europa) y nacionales (por ejemplo, en Estonia y Finlandia)¹⁸. Aún no está claro si surgirá una nueva «super carta» o se desarrollará una nueva ley nacional modelo.

Los aspectos de la libertad de expresión y la libertad de asociación relacionados con internet han sido objeto de algunos exámenes en los mecanismos de derechos humanos de la ONU. El informe anual de 2011 del Relator Especial sobre libertad de opinión y de expresión¹⁹ se convirtió en la primera ocasión en que el Consejo de Derechos Humanos consideró un informe que giraba específicamente en torno a los derechos humanos e internet. En 2010, el Comité de Derechos Humanos comenzó una revisión de la Observación General N° 34 (un documento clave que el Comité usa para interpretar el artículo 19 del PIDCP) y publicó su informe preliminar en mayo de 2011²⁰. La nueva Observación General incluye referencias específicas a los «modos de expresión electrónicos o de internet»²¹. Esto fortalecerá los mecanismos para denunciar violaciones a la libertad de expresión relacionadas con internet bajo el artículo 19 exigiendo a los estados que incluyan éstas en sus informes. La observación revisada final se publicó en junio de 2011 y debería comenzar a usarse en los informes periódicos y otros mecanismos de responsabilidad a principios de 2012.

Estas diversas iniciativas son bienvenidas, pero es necesario trabajar más para que internet sea un tema transversal en todos los órganos de tratado y mecanismos de derechos humanos. El tema de los derechos humanos, internet y los mecanismos de responsabilidad es complejo por varias razones, que incluyen:

- La complejidad del ecosistema de internet (por ejemplo, no hay punto único de gobernanza y operación de red, normas y configuraciones diversas, el rol de intermediarios y proveedores de plataforma, entre otras cosas) y los varios puntos de conexión de ese ecosistema con el ecosistema de los derechos humanos (o la carencia de puntos de conexión).

10 Frank La Rue *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, 26 de abril de 2011, A/HRC/17/27.

11 Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Naciones Unidas y Unión Internacional de Telecomunicaciones Documentos finales de la CMSI (2005) www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=2316lo

12 El párrafo 4 de la Declaración de Principios de Ginebra (2003) cita el artículo 19 de la DUDH.

13 www.intgovforum.org

14 O. Cavalli «Openness: Protecting Internet Freedoms», en *Internet Governance: Creating Opportunities for All* ed. W. J. Drake (Nueva York: Naciones Unidas, 2010): 15.

15 Uno de los ejemplos más famosos fue la Declaración de Independencia del Ciberespacio de John Perry Barlow (febrero de 1996) projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html

16 www.apc.org/es/pubs/about-apc/carta-de-apc-sobre-derechos-en-internet

17 www.internetrightsandprinciples.org

18 En relación a Estonia, véase C. Woodard «Estonia, where being wired is a human right» *Christian Science Monitor* 1 de Julio de 2003. En relación a Finlandia, véase Ministerio de Transporte y Comunicaciones 732/2009, Decreto del Ministerio de Transporte y Comunicaciones sobre la tarifa mínima de acceso funcional a internet como servicio universal (2009) www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090732

19 La Rue *Informe del Relator Especial*.

20 Comité de Derechos Humanos *Nueva Observación General N° 34* (2011) ccpr.c.g.c.34_sp.

21 *Ibid*, párrafo 12.

- Aunque puede haber una sola normativa internacional de derechos humanos (por ejemplo, sobre libertad de expresión), no hay una sola manera ni una única manera correcta de poner en efecto esa normativa.
- Las diversas maneras en que surgen las problemáticas de derechos humanos; por ejemplo, de la privacidad y vigilancia a la cadena de producción de TIC (minerales conflictivos, derechos de los trabajadores), a los filtros de contenidos, bloqueo de contenidos y hostigamiento, arresto y detención de activistas en línea de los derechos humanos.
- Las violaciones a los derechos humanos pueden involucrar múltiples derechos a través de diferentes tratados, que afectan de manera diferente a distintos grupos (como las mujeres, minorías sexuales y de género, personas con discapacidades o minorías raciales y culturales).
- La aplicación de las normas de derechos humanos a las formas rápidamente cambiantes de conectividad (por ejemplo, la conectividad móvil ha superado a otras formas)²².
- El entorno legal nebuloso de varios países, que incluye la ausencia de un estado de derecho (o sistemas legales inefectivos), falta de legislación y protección constitucional o, al revés, exceso de regulaciones y censura directa o indirecta²³.
- Las diferentes situaciones de derechos humanos en distintos países, en especial dentro y entre países desarrollados y en desarrollo.
- Las limitaciones reales y percibidas de las soluciones allí donde los estados violan los derechos humanos o donde actores no estatales pueden actuar con impunidad.
- La frecuente necesidad de obtener soluciones rápidas y la naturaleza lenta y engorrosa de la mayoría de los procesos legales.
- El costo de litigar y la falta de acceso de muchos individuos y grupos a este recurso.
- La geopolítica y cómo ésta juega en varios foros.
- Los múltiples y a veces conflictivos mecanismos de reparación dentro de los países (por ejemplo, en relación a la censura de contenidos, las intersecciones de la ley de difamación,

las protecciones constitucionales donde éstas existen y la legislación civil o criminal para diferentes tipos de materiales).

¿Cuál es el futuro de los mecanismos de responsabilidad?

Dadas estas complejidades, quizás no sea sorpresa que quienes discuten cartas y principios de derechos en internet se hayan alejado de la creación de nuevos mecanismos de responsabilidad –ninguno parece contener nuevos procedimientos de denuncias. La pregunta es si el marco existente de derechos humanos puede proveer mecanismos de responsabilidad adecuados para las violaciones a los derechos humanos relacionadas con internet.

La respuesta no es clara. De la práctica actual surge un cuadro mixto. Algunas OSC han estado muy activas en el proceso del Examen Periódico Universal²⁴. Los mecanismos de derechos humanos regionales (como la Corte Europea de Derechos Humanos) reciben una cantidad creciente de denuncias de OSC²⁵ junto con intervenciones estratégicas en litigios²⁶. Pero no hubo denuncias del Relator Especial para África sobre libertad de expresión e internet²⁷. Las denuncias ante las instituciones nacionales de derechos humanos hasta ahora han sido pocas, quizás porque éstas aún no han considerado cómo tratar adecuadamente las denuncias relacionadas con internet²⁸. La forma principal de recurso en muchos países sigue siendo la demanda civil²⁹.

Se necesita más investigación para desarrollar un mejor panorama global del uso de estos diversos mecanismos y observar los cambios. Por ejemplo, algunos mecanismos pueden adecuarse mejor a ciertas clases de denuncias y ofrecer diferentes soluciones. También puede ser necesaria mayor capacitación para defender a la sociedad civil y fortalecer los mecanismos que aseguren que los/as funcionarios/as judiciales o de otros organismos entiendan adecuadamente las problemáticas de derechos humanos relacionadas con internet.

22 Ver, por ejemplo, R. Southwood «Policy and regulatory issues in the mobile internet» (APC, 2011) www.apc.org/en/node/12433; L. Horner «A human rights approach to the mobile internet» (APC, 2011) www.apc.org/en/node/12431; y A. Comminos «Twitter revolutions and cyber-crackdowns: User-generated content and social networking in the Arab Spring and beyond» (APC, 2011) www.apc.org/en/node/12432

23 Por ejemplo, sobre Turquía, puede verse G. Johnson *Censorship Threatens Turkey's Accession to EU* (investigación inédita, 2011)

24 Examen Periódico Universal (EPU), Tailandia: Presentación conjunta de OSC ante la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en relación con internet, avalada en todo o en parte por 92 organizaciones tailandesas.

25 Un resumen de casos recientes de la Corte Europea de Derechos Humanos en relación con internet, véase Corte Europea de Derechos Humanos «Informe sobre nuevas tecnologías» (mayo de 2011)

26 Por ejemplo, la Fundación Frontera Electrónica (*Electronic Frontier Foundation*) y Privacy International.

27 Abogada Pansy Tsakula, comunicación personal a APC, 2011.

28 Véase, por ejemplo, Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelanda «Roundtable on Human Rights and the Internet» (2010) www.hrc.co.nz

29 S. Kelly y S. Cook, eds. *Freedom on the Net 2011: A global assessment of the internet and digital media* (Washington D.C.: Freedom House, 2011)

De todas maneras, van emergiendo nuevas avenidas para los recursos globales y los mecanismos de responsabilidad. El Relator Especial sobre libertad de expresión enfatizó la necesidad de contar con recursos efectivos, incluyendo el derecho a apelar³⁰. Además, observó que internet ha creado más caminos para el uso de recursos tradicionales, como el derecho a réplica, publicar la corrección y solicitar disculpas públicas³¹. En un caso de difamación, por ejemplo, el acuerdo extrajudicial incluyó que el acusado se disculpara 100 veces, cada media hora durante tres días, ante sus más de 4.200 seguidores/as en su cuenta de Twitter³².

Un abordaje de internet y derechos humanos basado en los derechos

El abordaje basado en los derechos, o abordaje de derechos humanos, como se lo conoce, fue desarrollado como una manera práctica de implementar las normas de derechos humanos. Fue articulado por primera vez en la ONU en 2002, cuando la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos convocó a una comisión ad hoc de expertos y expertas sobre biotecnología. La comisión observó que éste era un campo nuevo y emergente, sin normas específicas de derechos humanos. Para superar esta dificultad, la comisión decidió apoyar su tarea en un «abordaje basado en los derechos», e indicó que ese abordaje debería³³:

- Poner énfasis en la *participación* de los individuos en la toma de decisiones.
- Introducir la *responsabilidad* por las acciones y decisiones, que permite a las personas individuales denunciar aquellas decisiones que les afecten de manera adversa.
- Buscar la *no discriminación* de ninguna persona mediante la aplicación por igual de derechos y obligaciones a todos y todas.
- *Empoderar* a las personas permitiéndoles valerse de los derechos para potenciar su acción y legitimar su voz en la toma de decisiones.
- Vincular la toma de decisiones en todos los niveles con las *normas acordadas de derechos humanos* en el nivel internacional como lo disponen las distintas convenciones y tratados de derechos humanos.

Este abordaje se ha extendido a un amplio conjunto de áreas, en particular aquellas donde no parecen aplicarse normas específicas de derechos humanos. También se usa de manera creciente para criticar las regulaciones sobre acceso a internet, privacidad, filtros³⁴ e internet móvil³⁵. El Representante Especial de la ONU sobre comercio y derechos humanos también se apoyó en el abordaje basado en los derechos para considerar la responsabilidad de las empresas internacionales en las violaciones a los derechos humanos. El marco resultante destaca la necesidad de acceder a recursos efectivos, tanto judiciales como no judiciales³⁶.

Hay espacio como para usar este abordaje en otras áreas, por ejemplo, dentro de varios foros de la ONU que hacen referencia a internet. El reciente nombramiento de un Relator Especial sobre libertad de asociación brinda la oportunidad de explorar este abordaje teniendo en cuenta los movimientos modernos de derechos humanos, el uso de internet y TIC para la movilización y la situación especial de defensores y defensoras de los derechos humanos que procuran mejorar la participación democrática. Todavía pueden surgir nuevas formas de responsabilidad, así como nuevos recursos relacionados específicamente con internet.

Conclusión

Hoy hay más oportunidades que nunca, a nivel mundial, de disponer de recursos ante violaciones a los derechos humanos. Pero estos aparecen subutilizados en relación a internet y los derechos humanos. Para crear esta situación interactúan factores diversos y complejos y a las OSC les resulta difícil desarrollar estrategias efectivas. Al mismo tiempo, van surgiendo nuevas normas y mecanismos de derechos humanos en relación a la libertad de expresión y a libertad de asociación, creando nuevas oportunidades de recurso. Adoptar un abordaje basado en los derechos respecto de la problemática de internet y los derechos humanos puede proporcionar una forma de negociar estos temas complejos, construir un consenso amplio sobre la aplicación de las normas de derechos humanos y proveer mayor acceso –y medición– a los mecanismos de responsabilidad. ■

30 La Rue *Informe del Relator Especial*, párrafo 47.

31 *Ibid.* párrafo 27.

32 www.thejournal.ie/malaysian-man-apologises-via-100-tweets-in-defamation-settlement-147842-Jun2011

33 Alto Comisionado para los Derechos Humanos Informe del Grupo de Expertos del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Biotecnología: Conclusiones (Ginebra: OHCHR, 2002), párrafo 21.

34 Access (2011) «To Regulate or Not to Regulate, Is That the Question? A Roadmap to Smart Regulation of the Internet», (documento de debate publicado antes de la Reunión de Alto Nivel sobre la Economía de Internet de la OCDE, 28-29 de junio de 2009) www.accessnow.org/policy-activism/docs

35 Véase nota 22.

36 J. Ruggie *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework*, 21 de marzo de 2011, A/HRC/17/31, párrafos 26-31.