

Curso En Línea Abierto Masivo (MOOC) sobre Libertad de Expresión para Parlamentos y sus Miembros

Sumario

INTRODUCCIÓN

Vídeos introductorios de la UIP/UNESCO,

Vídeo

Mensaje en vídeo de Tawfik Jelassi

Señoras y Señores,

Como Subdirector General de Comunicación e Información de la UNESCO, me complace darles la bienvenida a este curso masivo abierto en línea (MOOC) único sobre la libertad de expresión. UNESCO, junto con la Unión Interparlamentaria, ha diseñado este curso para abordar el contexto y las necesidades específicas de los parlamentos y sus miembros.

Desde 1948, la libertad de expresión ha sido una piedra angular del marco jurídico internacional sobre derechos humanos. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza el derecho a "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras".

La libertad de expresión no es solo una libertad esencial, sino también un facilitador de todos los demás derechos humanos, formando la base de cualquier sociedad democrática. Las instituciones democráticas prosperan gracias al libre intercambio de ideas e información. Las personas deben tener el derecho y la capacidad de reunirse, expresar sus opiniones, votar, debatir temas, criticar, hacer demandas y proteger sus intereses y derechos.

La palabra "parlamento" proviene del término francés antiguo "parlement", que significa "discusión" o "discurso", derivado del verbo "parler", que significa "hablar". Esta etimología, que se remonta al siglo XI, subraya el papel primordial de la discusión y el debate en el trabajo parlamentario, destacando su profunda conexión con la libertad de expresión. Para los parlamentarios, la libertad de expresión tiene una importancia especial, no solo como un derecho fundamental de la ciudadanía, sino también en su capacidad como formuladores de políticas.

Como líderes de la sociedad, los parlamentarios deben ejercer su libertad de expresión de manera responsable, garantizando que su participación en el discurso público respete otros derechos humanos internacionales y principios constitucionales. Al mismo tiempo, la libertad de expresión permite a los parlamentarios conectarse con los ciudadanos, expresar sus preocupaciones y denunciar posibles abusos. Es, por tanto, crucial que los parlamentarios puedan hacerlo sin obstáculos y sin temor a represalias. Es especialmente importante reconocer los desafíos únicos que enfrentan las mujeres que hacen oír su voz en la esfera pública.

Proteger la libertad de expresión de las mujeres parlamentarias es esencial para fomentar una gobernanza inclusiva y representativa. Sus voces aportan perspectivas y experiencias diversas que son cruciales para una formulación de políticas integral y un debate democrático. Garantizar que los parlamentarios, independientemente de su género, puedan expresarse libremente sin temor a discriminación, acoso o violencia no solo protege sus derechos individuales, sino que también fortalece el proceso democrático al promover la igualdad de género y empoderar a las futuras generaciones de mujeres líderes.

La libertad de expresión y el estado de derecho están intrínsecamente vinculados, formando un elemento esencial de las normas internacionales. Esta relación se refleja en la Agenda 2030, específicamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas". La UNESCO, como agencia especializada de las Naciones Unidas, tiene el mandato de promover y proteger la libertad de expresión y sus corolarios.

Desde 2013, hemos emprendido una misión para aumentar el conocimiento y las capacidades del poder judicial sobre estos temas cruciales, alcanzando a más de 36.000 actores judiciales en más de 160 países. Este curso masivo abierto en línea es una extensión de nuestros esfuerzos en curso. Tiene como objetivo ampliar el alcance de esta iniciativa al enfatizar las normas universales, incorporar enfoques de los tribunales regionales de derechos humanos y presentar perspectivas de miembros de parlamentos y expertos en derechos humanos, libertad de expresión y acceso a la información. Como tomadores de decisiones y líderes en la sociedad, ustedes desempeñan un papel esencial en la protección y promoción de estos derechos fundamentales. Esta responsabilidad es particularmente pertinente cuando proponen en el Parlamento o examinan proyectos de ley relacionados con la libertad de expresión, la libertad de prensa, el acceso a la información, la seguridad de los periodistas y la regulación de los medios o la regulación digital.

Las tendencias mundiales muestran que la libertad de expresión está siendo cada vez más restringida. Según las estadísticas de la UNESCO¹, en 2021 la difamación seguía siendo penalizada en 160 países. En los últimos cinco años, al menos 57 leyes y regulaciones han sido adoptadas o enmendadas en 44 países que amenazan la libertad de los medios y la libertad de expresión. Ante este escenario, el papel crucial de los parlamentarios en la configuración de un marco legislativo que proteja la libertad de expresión de todos, de acuerdo con las normas

internacionales, es más relevante que nunca. Esperamos que este MOOC sea una herramienta útil para fortalecer el estado de derecho en sus países y aplicar estas normas en su trabajo parlamentario.

Véase el Informe mundial de tendencias mundiales sobre la libertad de expresión y el desarrollo de los medios de comunicación de la UNESCO (2021-2022): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618?2=null&queryId=0a30ee11-7640-48c0-b1c3-8d7e1e5dc86>. Véase también el informe temático de la UNESCO “El “mal uso” del sistema judicial para atacar la libertad de expresión: tendencias, retos y respuestas” https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_spa

Esperamos obtener valiosas ideas de ustedes. Su participación activa en este MOOC es crucial, y esperamos que puedan compartir con nosotros sus experiencias parlamentarias y preocupaciones sobre la libertad de expresión. Su aporte sobre cómo la comunidad internacional puede mejorar el apoyo para implementar las normas internacionales a nivel nacional y regional es sumamente valorado. La escritora británica Evelyn Beatrice Hall escribió famosa: "Estoy en desacuerdo con lo que dices, pero defenderé hasta la muerte tu derecho a decirlo". Esforcémonos todos por proteger y valorar la invaluable libertad de expresión.

Una vez más, extendiendo nuestro agradecimiento a la Unión Interparlamentaria por su excepcional cooperación en el desarrollo de este curso. Les deseo a todos una experiencia muy fructífera e iluminadora.

Gracias por su atención.

Vídeo

Lanzamiento del curso en línea sobre la libertad de expresión para los Parlamentos y sus miembros, desarrollado por la Unión Interparlamentaria (UIP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Centro para el Derecho y la Democracia (CLD).

Entrevista Señor Martin Chungong Secretario General de la Unión Interparlamentaria
Declaración introductoria –

SG UIP: Soy Martin Chungong, Secretario General de la Unión Interparlamentaria, y es un gran placer para mí dar la bienvenida a los miembros del parlamento y a otros participantes a este curso en línea sobre la libertad de expresión.

Pregunta: ¿Qué es el Curso Masivo Abierto en Línea (MOOC) sobre la libertad de expresión?

SG UIP : Este curso masivo abierto en línea es el primero de su tipo por parte de la UIP. Es un curso en línea sobre la libertad de expresión y ha sido diseñado en colaboración con la UNESCO y el Centro para el Derecho y la Democracia. El curso está diseñado para fortalecer el conocimiento de los parlamentarios sobre la libertad de expresión a través de lecturas pertinentes, videos de expertos, juegos interactivos y cuestionarios para poner a prueba los conocimientos de los participantes al final de cada módulo.

Pregunta: ¿Por qué un curso en línea y cómo beneficia a los parlamentarios?

SG UIP : Debo decir que el curso en línea está alineado con la voluntad de la UIP de garantizar que sus recursos lleguen a los parlamentarios de todo el mundo. El formato en línea que hemos adoptado permite que los Miembros del Parlamento en cualquier lugar accedan a conocimientos e información sobre la libertad de expresión y cómo protegerla y promoverla tanto dentro como fuera de los parlamentos.

Pregunta: ¿Para quién está diseñado el curso?

SG UIP : Hemos diseñado este curso para ser utilizado por parlamentos y sus miembros, personal parlamentario, periodistas y representantes de la sociedad civil. También me gustaría añadir a la academia y otras partes interesadas.

Pregunta: ¿Por qué un curso sobre la libertad de expresión?

SG UIP : Los parlamentarios deben tener la capacidad de hablar libremente, de debatir abiertamente y de desafiar el statu quo, lo que es un derecho fundamental y un requisito esencial para la salud de nuestras instituciones democráticas. Al proporcionar un curso integral sobre la libertad de expresión, también buscamos disipar malentendidos sobre este derecho y combatir el discurso de odio, la incitación a la violencia y la desinformación. Dicho esto, es crucial encontrar un equilibrio que garantice la libertad de expresión y al mismo tiempo proteja a las personas y comunidades del daño.

Pregunta: ¿Por qué es crucial que los parlamentarios disfruten de la libertad de expresión?

SG UIP : Es algo inherente a la naturaleza representativa del trabajo parlamentario. Los parlamentarios solo pueden hacer su trabajo sin temor a represalias o censura si disfrutan de la libertad de expresión, si pueden expresar libremente sus opiniones. La libertad de expresión asegura que los parlamentarios puedan cuestionar políticas, examinar las acciones del gobierno y hacer que los responsables rindan cuentas.

Pregunta: ¿Ha habido un aumento reciente de violaciones de los derechos humanos contra los parlamentarios?

SG UIP : El número de violaciones ha ido en aumento a lo largo de los años. Tomemos el año 2023, por ejemplo. El comité examinó los casos de unos 762 parlamentarios de 47 países de todo el mundo. Y debo decir que estos casos de violaciones de derechos humanos están subestimados, y cuando observamos esto, vemos que las violaciones más comunes fueron ataques a la libertad de expresión de los parlamentarios.

Pregunta: ¿Cómo pueden los parlamentarios proteger la libertad de expresión?

SG UIP : Los parlamentarios están desafiados a ejercer sus poderes constitucionales en este sentido, y creemos que pueden y deben asegurarse de que las leyes protejan claramente la libertad de expresión. También pueden abogar por leyes que promuevan la transparencia, el acceso a la información y la protección de los denunciantes. También queremos abogar por una legislación sólida y mejorada que permita a los parlamentarios tomar decisiones informadas que reflejen las necesidades y aspiraciones de la población.

Pregunta: ¿Qué espera que este curso aporte a los parlamentarios?

SG UIP : Esperamos que este curso proporcione a los parlamentarios y otros participantes un conocimiento sólido sobre cómo los instrumentos jurídicos internacionales y regionales protegen la libertad de expresión como un derecho. Espero que este curso apoye el trabajo de los parlamentarios y refuerce su compromiso con la protección y promoción de la libertad de expresión.

Sobre el curso

El presente Curso en Línea Abierto Masivo (MOOC) sobre Libertad de Expresión para los Parlamentos y sus Miembros fue encargado por la [Unión Interparlamentaria \(UIP\)](#) y la [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura \(UNESCO\)](#), y preparado por el [Centro para el Derecho y la Democracia \(CLD\)](#), la [Unión Interparlamentaria \(UIP\)](#) y la [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura \(UNESCO\)](#). Con este curso se pretende fomentar las aptitudes y competencias de los parlamentarios, el personal parlamentario, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos



y demás personas implicadas en el ámbito parlamentario, para proteger y fomentar la libertad de expresión dentro y fuera del parlamento.

La libertad de expresión es un pilar fundamental para cualquier sociedad democrática. No se puede llevar a cabo la

democracia sin la libre circulación de ideas e información, ni sin la posibilidad de que la gente se reúna, exprese y debata sus opiniones, critique y reclame, y defienda sus intereses y derechos. La libertad de expresión reviste especial importancia para los parlamentarios en razón de la protección especial que el derecho internacional otorga a su derecho a expresarse, dado el importante cometido que desempeñan en la sociedad, y de su labor de salvaguarda de la libertad de expresión como legisladores.

Además, en su calidad de líderes sociales, los parlamentarios tienen el deber de encontrar el justo equilibrio al ejercer su propio derecho a la libertad de expresión y de no utilizar su voz para socavar los derechos humanos internacionales y valores constitucionales, como la igualdad, la presunción de inocencia e incluso la celebración de elecciones libres y justas. Por último, los propios parlamentos disponen de sistemas para regular el carácter profesional de los debates parlamentarios. En este curso se abordan todas estas cuestiones, dedicando un tiempo considerable a las normas internacionales generales sobre la libertad de expresión, antes de profundizar en las normas y responsabilidades específicas que corresponden a los parlamentarios.

Objetivos de la formación

Los **objetivos** de este curso son los siguientes:

- i. Familiarizar a los parlamentarios y otras personas relacionadas con el ámbito parlamentario con las normas y mecanismos internacionales y regionales en materia de derechos humanos para la protección de la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el derecho a la información.
- ii. Preparar a los parlamentarios y a otras personas que actúan ante los parlamentos para que trabajen en el establecimiento de marcos jurídicos acordes con los derechos humanos para la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el derecho a la información.
- iii. Destacar la aplicación específica de las normas internacionales en materia de libertad de expresión y derecho a la información a los parlamentarios y al trabajo parlamentario, así como el alcance y los límites apropiados de la regulación parlamentaria sobre la libertad de expresión de los parlamentarios.

- iv. Exponer a grandes rasgos la labor de los parlamentarios, al margen de marcos jurídicos y normas formales, en el fomento y la protección de la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y el derecho a la información.
- v. Apoyar la labor de los periodistas que informan sobre el trabajo de los parlamentos y los parlamentarios.

Estructura del curso

El curso se divide en los cinco módulos siguientes:

- » Módulo 1: Introducción a las normas y sistemas básicos internacionales y regionales
- » Módulo 2: Restricciones a la libertad de expresión
- » Módulo 3: Regulación de los medios de comunicación
- » Módulo 4: Libertad de expresión e inmunidad parlamentaria
- » Módulo 5: El papel de los parlamentarios en la promoción de la libertad de expresión y su relación con otros actores sociales

El curso también consta de una Introducción al principio y una Evaluación al final.

En cada módulo se exploran temas relevantes relacionados con su propia área de interés. Los módulos presentan distintos tipos de actividades, cada una con temas, objetivos y tareas definidos. Estas actividades comprenden vídeos de moderadores y expertos, juegos interactivos sencillos, lecturas, referencias a recursos para lecturas complementarias y cuestionarios. Se puede descargar todo el material de lectura, así como las transcripciones que acompañan a cada vídeo, para leerlos sin conexión.

Los videos individuales y sus transcripciones están disponibles para descarga y visualización sin conexión. Además, los participantes pueden descargar la totalidad de las lecturas y las transcripciones de los videos. Los participantes que deseen obtener una grabación de audio de las lecturas pueden considerar el uso de una aplicación de terceros, como Speechify, para generar dichas grabaciones. Los participantes que deseen ver el curso desde su teléfono móvil deberían considerar la descarga de la aplicación dedicada de Thinkific.

Para pasar a los siguientes módulos, los participantes deben completar primero cada actividad del módulo anterior. Después, los participantes han de responder al cuestionario que se presenta al final de cada módulo y lograr una puntuación de al menos el 80% en el mismo. Ahora bien, los participantes pueden repetir el cuestionario tantas veces como sea necesario y no debe suponer un reto alcanzar esta puntuación si se ha seguido detenidamente todo el material. Al final del curso, se pedirá a los participantes que completen una evaluación, tras la cual recibirán su certificado de aprovechamiento. Esta evaluación es una herramienta importante para la UIP, la UNESCO y el CLD, que contribuirá a la mejora continua de éste y futuros cursos.

Creadores del curso

El **Centro para el Derecho y la Democracia (CLD)** es una organización internacional de derechos humanos con sede en Canadá. Proporciona apoyo jurídico especializado con el objetivo de impulsar el respeto de los derechos humanos fundamentales que sustentan la democracia en todo el mundo, entre ellos el derecho a la información, la libertad de expresión, el derecho a la participación y la libertad de reunión y asociación. Para ello, emprende una serie de iniciativas que incluyen el desarrollo de capacidades, la práctica de litigios estratégicos, la defensa de la reforma legislativa, la puesta en marcha de investigaciones y la prestación de asistencia técnica a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y grupos de la sociedad civil. Encontrará más información de la institución en línea en www.law-democracy.org, en X (anteriormente Twitter) en [@Law Democracy](https://twitter.com/LawDemocracy) y en Facebook en [@centreforlawanddemocracy](https://www.facebook.com/centreforlawanddemocracy), o puede ponerse en contacto con ellos a través de info@law-democracy.org.

La **Unión Interparlamentaria (UIP)** es una organización mundial de parlamentos nacionales. Lo que comenzó en 1889 como un pequeño grupo de parlamentarios, dedicados a promover la paz a través de la diplomacia y el diálogo parlamentarios, se ha convertido en una auténtica organización mundial con 180 Miembros y 15 Miembros Asociados. La UIP facilita la diplomacia parlamentaria y faculta a los parlamentos y a los parlamentarios para promover la paz, la democracia y el desarrollo sostenible en todo el mundo. Para más información sobre la UIP, visite <https://www.ipu.org/>.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)** contribuye a consolidar la paz y la seguridad promoviendo la cooperación internacional en materia de educación, ciencias, cultura, comunicación e información. Con el mandato específico de fomentar la libre circulación de ideas mediante la palabra y la imagen, la UNESCO se compromete a promover la libertad de expresión y el acceso a la información. A tal efecto, el Sector de Comunicación e Información (Sector CI) de la UNESCO capacita a los actores clave para salvaguardar los derechos humanos fundamentales, tanto en los espacios en línea como fuera de línea, incluyendo lo relativo a la libertad de expresión, la seguridad de los periodistas, el acceso universal a la información y la inclusión digital. Para más información, visite <https://www.unesco.org/es/communication-information>

Oradores expertos

Moderador: Toby Mendel



Toby Mendel es el fundador y Director Ejecutivo del Centro para el Derecho y la Democracia. Antes de fundar el Centro para el Derecho y la Democracia en 2010, ocupó durante más de 12 años el cargo de Director Jurídico de ARTICLE 19, una ONG dedicada a los derechos humanos y centrada en la libertad de expresión y el derecho a la información. Ha colaborado estrechamente con agentes intergubernamentales que trabajan en este ámbito -como el Banco Mundial, la UNESCO, la ONU y otros relatores especiales internacionales sobre libertad de expresión, la OSCE y el Consejo de Europa-, así como con numerosos gobiernos y ONG de países de todo el mundo. Su labor abarca diversas áreas del trabajo jurídico, como la redacción de textos jurídicos, los litigios, la investigación y las publicaciones, la formación, la defensa y la capacitación. Es autor de numerosas publicaciones sobre diversos temas relacionados con la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la comunicación y los refugiados. Antes de incorporarse a ARTICLE 19, trabajó como consultor principal de derechos humanos en Oxfam Canadá y como analista de políticas de derechos humanos en la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

Ponentes expertos

David Kaye



David Kaye es profesor clínico de Derecho en la Universidad de California, Irvine, distinguido con una beca Fulbright 2023-2024 en Derecho Internacional Público en la Universidad de Lund, Suecia, Experto Independiente de Estados Unidos ante la Comisión de Venecia, y académico afiliado al Instituto Bonavero de Derechos Humanos de la Universidad de Oxford y al Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Lund. De 2014 a 2020 fue Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Es autor de *Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet* (2019), miembro del Consejo de Administración de ARTICLE 19, y recientemente ha concluido su mandato como Presidente Independiente del Consejo de Global Network Initiative (2020 - 2024). Es colaborador habitual de revistas jurídicas y medios de comunicación internacionales y estadounidenses. David comenzó su carrera jurídica en la Oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Estado de EEUU, forma parte del Consejo de Relaciones Exteriores y fue miembro del Consejo Ejecutivo de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional.

Para obtener más información: <https://muse.jhu.edu/article/937737>

Pansy Tlakula



Pansy Tlakula es la Presidenta del Regulador de la Información de Sudáfrica. Estudió Derecho en la Universidad de Witwatersrand antes de cursar un máster en Derecho en Harvard. Ha ocupado diversos cargos influyentes.

Tlakula fue nombrada en 2005 miembro de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Sirvió en la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos durante 12 años, hasta noviembre de 2017. Ejerció los mandatos de Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Específicas relacionadas con el trabajo de la Comisión Africana y, entre 2015 y 2017, fue Presidenta de la ACHRC. En enero de 2020 inició su mandato de cuatro años como miembro del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Sra. Leila de Lima



La Sra. Leila de Lima es una política filipina, abogada, activista de derechos humanos y profesora de derecho que desempeñó anteriormente el cargo de Senadora de Filipinas de 2016 a 2022. Fue presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de 2008 a 2010, antes de formar parte del gabinete del presidente Benigno Aquino III como secretaria de Justicia de 2010 a 2015.

Conocida por ser una firme crítica de la administración del presidente Rodrigo Duterte, fue detenida en 2017 acusada de tres cargos relacionados con el escándalo de tráfico de drogas de la nueva prisión de Bilibid durante su mandato como secretaria de Justicia. Permaneció en prisión preventiva hasta noviembre de 2023, si bien cumplió el resto de su mandato como senadora y presentó leyes mientras estuvo detenida. En 2024, la Sra. de Lima fue absuelta del último cargo que quedaba contra ella. El procedimiento judicial y la ausencia de pruebas contra ella corroboraron la opinión que la UIP sostiene desde hace tiempo: fue procesada en respuesta a sus críticas expresas al entonces presidente Duterte.

Ana Cristina Ruelas



Ana Cristina Ruelas es Especialista Principal de Programa en el Sector CI de la UNESCO, centrándose en la libertad de expresión en el entorno digital. Anteriormente, fue Directora regional de la Oficina de ARTICLE 19 para México y Centroamérica y, en el pasado, ocupó el cargo de Responsable del Programa de Derecho a la Información de la organización, encabezando el desarrollo de proyectos relacionados con la educación para el desarrollo. La Sra. Ruelas también trabajó en la oficina de Derecho a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y tiene una amplia experiencia colaborando con diversas organizaciones de derechos humanos tanto en México como en Perú. Es abogada y tiene un Máster en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Marjorie Buchser



Marjorie es Consultora Senior de la sección de Libertad de Expresión y Seguridad de los Periodistas de la UNESCO. También es Asesora Senior y Miembro Asociado de Chatham House, el Real Instituto de Asuntos Internacionales. Durante casi una década, desarrolló y puso en marcha iniciativas estratégicas de alta prioridad, como el Acelerador de Sostenibilidad de Chatham House y el Programa de la Sociedad Digital (DSP), el primer programa de investigación del instituto sobre política tecnológica. En 2018, se convirtió en Directora Ejecutiva del DSP, supervisando proyectos de investigación sobre flujos de datos, inteligencia artificial y gobernanza de plataformas digitales.

Antes de Chatham House, Marjorie fue Estratega Senior en Purpose, una agencia de impacto social. También trabajó como Directora Asociada y Global Leadership Fellow en el Foro Económico Mundial, donde dirigió el Technology Pioneer Programme.

Marjorie se licenció magna cum laude por la Escuela Politécnica Federal de Zúrich (ETHZ) con un máster en Estudios Comparados e Internacionales, así como un máster en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Lausana.

Jean Jacques Mamba



Jean Jacques Mamba nació el 25 de agosto de 1975 en Lieja. Tras obtener un máster en Administración de Empresas, ha trabajado durante muchos años en el sector privado en Kinshasa, Luanda y Bruselas. Con el deseo de aportar su granito de arena a la resolución de los problemas que aquejan a su país, en 2009 completó sus estudios matriculándose en un diploma de posgrado (DEA) en estudios transdisciplinarios sobre cuestiones contemporáneas del África subsahariana en la Universidad Libre de Bruselas. Al mismo tiempo, y en colaboración con varios compatriotas, creó una asociación sin ánimo de lucro llamada VRIENDEN VAN CONGO, para la que obtuvieron el estatuto consultivo ante el ECOSOC y que tiene como principal objetivo organizar la ayuda de Bruselas a las poblaciones locales, en particular en el ámbito de la agricultura y el refuerzo de las capacidades de autoempresariado en las zonas rurales. En 2011, decidió participar activamente en la vida política de su país, tras haberse unido al Movimiento de Liberación del Congo unos años antes. En 2018, fue elegido diputado nacional y durante cinco años sucesivos ocupó el cargo de ponente del grupo de gastos y del grupo de ingresos, alternando entre ambos, en la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) de la Asamblea Nacional.

Kevin Deveaux



Kevin Deveaux es un barrister y abogado de Eastern Passage, Nueva Escocia (Canadá). Kevin fue elegido miembro de la Asamblea de Nueva Escocia en 1998 por la circunscripción de Cole Harbour-Eastern Passage. Fue reelegido en 1999, 2003 y 2006. Durante su mandato como diputado, fue Vicepresidente de la Cámara de 1999 a 2003 y Líder de la Cámara de la Oposición Oficial de 2003 a 2007. En marzo de 2007, Kevin renunció a su escaño en la Asamblea para trabajar a tiempo completo como Asesor Técnico Parlamentario Superior del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) en Hanoi (Vietnam). En 2008 fue nombrado Asesor mundial de Políticas de Desarrollo Parlamentario en Nueva York, en el Grupo de Gobernanza Democrática del UNDP. En 2012, Kevin dejó su puesto en el UNDP para fundar una pequeña empresa de consultoría con sede en Canadá. Desde entonces, ha trabajado con el Banco Mundial, ONU Mujeres, el PNUD, Oxfam, IDEA Internacional, el Gobierno de Suiza, el NDI, la Unión Europea, USAID y el DFID como asesor en materia de gobernanza política. Ha trabajado directamente con más de 80 parlamentos y con diputados de más de 115 países.

Karina Banfi



Karina Banfi Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires, con mandatos 2015-2019 y 2019-2023. Vicepresidenta del Bloque de la Unión Cívica Radical en Juntos por el Cambio.

Abogada graduada en la Universidad de Buenos Aires, con posgrado en Derecho de la Información en la Universidad de Oxford del Reino Unido y Derechos Humanos, y en la American University de Estados Unidos.

Impulsora de la Ley de Acceso a la Información Pública (2016) y de la media sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental; autora de la ley sobre el Régimen de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas (2018)

Ex Directora General de la Oficina de Acceso a la Información Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Cofundadora y ex secretaria ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (www.alianzaregional.net)

Coordinadora de programas regionales de transparencia y gobernabilidad para la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Miembro del grupo de expertos que elaboró la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación para la OEA.

Neema Lugangira



La Honorable Neema Lugangira (MP) es diputada en Tanzania y aporta una amplia experiencia y un historial de éxitos en la defensa de reformas políticas y legislativas para lograr un entorno más propicio a la inversión en los sectores de la agricultura, la minería, el petróleo y el gas, y la sanidad, por mencionar algunos. En su calidad de parlamentaria, sus agendas personales prioritarias incluyen la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo digital, la salud comunitaria, la igualdad de género en la política y el desarrollo del sector de las ONG en Tanzania y en el resto de África.

Su continua pasión y compromiso por el desarrollo económico y sostenible, ya no sólo en su país, Tanzania, sino también en África, la llevaron a ser Presidenta Fundadora de la Red Parlamentaria Africana sobre la Gobernanza de Internet (APNIG) y Presidenta Fundadora de la Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional - Sección de Tanzania.

La Honorable Lugangira es también fundadora de dos ONG: Agri Thamani, comprometida con el fin de la desnutrición en Tanzania, y Omuka Hub, cuyo objetivo es acelerar la inclusión digital en las regiones periféricas de Tanzania.

En el ámbito internacional, Lugangira es miembro del Grupo Asesor Multilateral del Foro Nacional Unido para la Gobernanza de Internet; miembro de la Red Parlamentaria Internacional sobre Educación (IPNEd); de UNITE - Red Mundial de Parlamentarios para la Salud Mundial; miembro de Vital Voices; y marcadora de tendencias de género de la CMSI para avanzar en la inclusión digital de género.

MÓDULO 1. NORMAS INTERNACIONALES

Actividad 1: Vídeo de experto

Sr. David Kaye, Profesor de Derecho en la Universidad de California, Irvine y ex Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión.

La libertad de expresión es un derecho humano de fundamental importancia para el funcionamiento de cualquier democracia y constituye un pilar clave para el disfrute de otros derechos humanos. La democracia simplemente no puede funcionar sin el libre flujo de ideas e información, y la posibilidad de que las personas promuevan, cuestionen y discutan ideas, hagan demandas a los líderes y defiendan sus intereses y derechos. La libertad de expresión es especialmente importante para los parlamentarios.

No solo sustenta la esencia misma de su trabajo como individuos involucrados en el debate público y legislativo, sino que ese trabajo es, en sí mismo, la base absoluta de la democracia y la protección de los derechos humanos. Los parlamentarios no solo desempeñan un papel fundamental en el apoyo a un entorno que permita la libertad de expresión, como legisladores y modelos de promotores activos del espacio cívico, sino que también gozan de sus protecciones. Así pues, si no se respeta el derecho de los parlamentarios a la libertad de expresión, la democracia y, de hecho, todos los derechos humanos están en grave riesgo. Lo mismo ocurre con el tipo de respeto que el público espera de los parlamentarios.

En este sentido, tener una firme comprensión de las normas internacionales sobre la libertad de expresión no solo es relevante para que los parlamentarios comprendan sus propios derechos, sino que también tienen la responsabilidad de establecer un marco legislativo que proteja la libertad de expresión de todos, de conformidad con esas normas internacionales. A pesar del reconocimiento casi universal de la importancia de la libertad de expresión, sigue siendo un derecho muy debatido. Está regularmente bajo presión e incluso bajo ataque.

En el corazón de este dilema se encuentra el hecho de que, si bien la protección de la libertad de expresión es esencial en una democracia, al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que puede ser restringida en ciertas circunstancias bien definidas y limitadas. Las restricciones indebidas a este derecho pueden causar un daño grave, y los mecanismos de derechos humanos, como los tribunales nacionales e internacionales, así como los órganos de supervisión de tratados, han insistido durante mucho tiempo en que las restricciones no pueden anular la norma, dejándola inaccesible a los individuos. Las garantías legales internacionales para la libertad de expresión intentan encontrar un equilibrio entre brindar una protección sólida del derecho y permitir restricciones limitadas para proteger otros intereses públicos y privados. Históricamente, los periódicos y los medios de difusión, como la radio y la televisión, han proporcionado el espacio para el acceso a la información y el debate social y político, complementado por otros medios, como bibliotecas, universidades, teatros, museos y sus productos: libros, obras de arte y muchas otras cosas que enriquecen y dinamizan nuestras culturas. Más recientemente, la expansión y el uso de Internet han tenido un impacto transformador en cómo nos comunicamos. En gran medida, estos cambios han reforzado y democratizado la libertad de expresión.

Mientras que antes el acceso a la información estaba reservado a los ricos, ahora es posible, con solo una conexión a Internet y un dispositivo digital, acceder a una cantidad de información inimaginable previamente y expresarse ante un amplio público. Al mismo tiempo, estos cambios han creado algunos desafíos, como todos sabemos. Por un lado, las nuevas industrias basadas en la tecnología han exacerbado tendencias a largo plazo que actúan en contra de los medios tradicionales, esencialmente desviando la publicidad y los ingresos de los medios impresos y de difusión. Esto ha provocado una crisis para los medios tradicionales en muchos países con medios establecidos, al tiempo que complica el desarrollo de medios independientes en sociedades en transición. Si bien las nuevas plataformas desempeñan importantes funciones de información y comunicación, no reemplazan la necesidad de un periodismo independiente y profesionalizado, y hasta ahora, las soluciones a este problema han demostrado ser difíciles de encontrar. Una obligación clave de los Estados en relación con la libertad de expresión es proporcionar un entorno jurídico favorable para este derecho. Esto está inscrito en las garantías internacionales, que exigen que cualquier restricción esté "prevista por la ley", es decir, no solo requiere la existencia de bases legales para limitar la expresión, sino que estas bases sean precisas, claras para

los ciudadanos y limiten la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, las fuerzas del orden y otras autoridades públicas.

Como guardianes de los procesos legislativos, los parlamentarios tienen una responsabilidad especial de asegurarse de que las leyes cumplan con las normas internacionales en esta área. Aunque garantizar que la legislación esté en línea con las normas internacionales puede destacarse como el principal papel de los parlamentarios en términos de proteger la libertad de expresión, de ninguna manera es el único. Los parlamentarios también ejercen importantes funciones de supervisión en relación tanto con el poder ejecutivo como con otros actores sociales poderosos. Parte de esto consiste en garantizar que la legislación se aplique adecuadamente, es decir, de la manera prevista por el parlamento. En algunos casos, al parlamento se le otorga un papel formal, como aprobar presupuestos para los organismos de supervisión de la libertad de expresión, tales como los reguladores de la radiodifusión o los comisionados de acceso a la información, o disponer la designación de sus miembros.

Como líderes sociales y políticos, los parlamentarios tienen el deber de encontrar el equilibrio adecuado al ejercer su propio derecho a la libertad de expresión. Esto significa, por un lado, participar en debates vigorosos en el parlamento y más ampliamente para cumplir con sus mandatos parlamentarios, incluido pedir cuentas a otros y criticar comportamientos inapropiados. Pero también conlleva ciertas responsabilidades en materia de respeto a la libertad de expresión. El hecho de que los parlamentarios gocen de una protección especial para la libertad de expresión dentro del parlamento no significa que deban usar ese poder de manera irresponsable.

Nunca es apropiado, por ejemplo, abogar por el odio nacional, racial, religioso u otro tipo de odio, particularmente debido a los riesgos de incitación a la discriminación y la violencia. Tampoco es apropiado que las figuras gubernamentales difundan mentiras a sabiendas para manipular a los ciudadanos y votantes. El parlamento también está obligado, tanto por el derecho internacional como, a menudo, por el derecho nacional, a operar de manera transparente bajo las normas de libertad de información, incluso publicando información proactivamente y respondiendo a las solicitudes de información de los individuos. Es importante que los parlamentarios y su personal comprendan las principales normas internacionales sobre la libertad de expresión, tanto para conocer sus propios derechos como para entender las responsabilidades más amplias que tienen en cuanto a su propio discurso y las leyes que adoptan y que impactan la libertad de expresión, ya sea en forma de restricciones o protecciones.

Con este fin, los tres primeros módulos de este curso presentan una visión general de las principales normas internacionales sobre la libertad de expresión, con el fin de dar una introducción general al derecho. El curso luego pasa, en el Módulo 4, a discutir la cuestión de la inmunidad parlamentaria, así como las restricciones específicas para los parlamentarios.

Finalmente, el último módulo de este curso, el Módulo 5, cubre el papel de los parlamentarios en la promoción de la libertad de expresión y su relación con otros actores sociales. Muchas gracias, y estoy seguro de que disfrutarán y se beneficiarán de este curso.

Actividad 2: Vídeo del instructor principal

Sr. Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centro para el Derecho y la Democracia

Hola. Soy Toby Mendel, el instructor principal de este curso. Bienvenidos a esta formación en línea. Soy también el Director Ejecutivo del Centro para el Derecho y la Democracia, una ONG canadiense que opera en todo el mundo para promover los derechos que sustentan la democracia, con especial atención a la libertad de expresión y el derecho a la información.

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental garantizado por varios instrumentos internacionales básicos de derechos humanos. Entre ellos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula, en parte:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Seguidamente, el artículo procede a detallar en su tercera subsección una prueba estricta para las restricciones a la libertad de expresión. Cabe destacar ciertos aspectos de esta definición, que se asemeja mucho a la que figura en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en los tratados regionales de derechos humanos. En primer lugar, se aplica a todo el mundo, incluidos los extranjeros, los presos, los niños y los funcionarios del gobierno, aunque puede haber distintos tipos de restricciones justificables del derecho para diversas categorías de individuos. Por ejemplo, los soldados tienen derecho a la libertad de expresión como cualquier otra persona, pero algunos de sus actos de expresión se pueden ver limitados para preservar secretos de seguridad o cumplir con la disciplina militar.

En el Módulo 2 de este curso se analizará en profundidad la prueba exacta para determinar si las restricciones a la libertad de expresión son legítimas. La definición de libertad de expresión

engloba el derecho no sólo a «impartir» información, sino también a buscar y recibir información e ideas. Por ejemplo, en el caso *Mavlonov y Sa'di v. Uzbekistán*, el Comité de Derechos Humanos de la ONU (órgano independiente encargado de supervisar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), concluyó que la cancelación de la licencia de un periódico suponía una intromisión no sólo en los derechos de libertad de expresión del director, sino también de los lectores habituales del periódico.

En la actualidad se entiende que el derecho a recibir información impone a los Estados el deber de promulgar una legislación exhaustiva sobre el derecho a la información. También cabe destacar que la garantía de la libertad de expresión define el derecho de forma muy amplia para que abarque ideas e información de «todo tipo», entre las que se incluyen ideas que no gozan de una gran aceptación o que incluso se consideran chocantes u ofensivas.

De hecho, son precisamente los discursos impopulares los que corren mayor riesgo de represión y para los que la garantía es, por tanto, más crucial. Además, la garantía de la libertad de expresión tiene un alcance transnacional, como indica la frase «sin consideración de fronteras». Aunque esto no parece muy controvertido en la era de Internet, tenía más visión de futuro en 1948 cuando se promulgó por primera vez la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, la libertad de expresión protege el derecho a difundir información de cualquier forma que uno elija (como se refleja en la frase «cualquier otro procedimiento de su elección»). Esto incluye la expresión a través del arte, los correos electrónicos, las publicaciones en las redes sociales, los panfletos, los periódicos, la radio, la televisión, las conversaciones cara a cara, etc.

E incluso hasta llevar una determinada prenda de vestir puede considerarse un acto expresivo en determinadas ocasiones. Otro aspecto crucial de la garantía de la libertad de expresión es que incluye tanto un aspecto negativo (en otras palabras, prohibiciones al Estado de tomar medidas que interfieran con este derecho), como un aspecto positivo (en otras palabras, medidas que un Estado debe tomar para velar por el respeto de la libertad de expresión).

El positivo incluye aspectos como la necesidad de regular adecuadamente la radiodifusión para que no se produzca un caos en las ondas, la necesidad de promulgar leyes sobre el derecho a la información (también conocidas como leyes de libertad de información o de acceso a la información), y la necesidad de tomar medidas para proteger a los periodistas frente a los ataques. Por último, es importante señalar que la garantía de la libertad de expresión abarca tanto las injerencias directas como las indirectas. Por ejemplo, un impuesto especial sobre el contenido expresivo que no se aplicara de manera general sería una restricción a la libertad de expresión, al igual que la negativa de un gobierno a colocar publicidad en periódicos críticos con el gobierno.

Por último, aunque este curso se centra en las obligaciones de los parlamentarios en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, es importante no perder de vista que la libertad

de expresión, además de ser un derecho legal, es un fenómeno profundamente social. En otras palabras, la cultura y los valores sociales pueden influir en nuestra capacidad para "expresar nuestras opiniones" tanto como las leyes.

Por lo tanto, para que la libertad de expresión prospere realmente, se debe fomentar una cultura de tolerancia hacia los puntos de vista opuestos. Los parlamentarios, como figuras públicas prominentes con un papel de liderazgo en la sociedad, tienen un papel importante que desempeñar en esta área, incluyendo el liderazgo con el ejemplo.

Actividad 3: Lectura

Algunas garantías de la libertad de expresión

La [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (DUDH)¹

La DUDH es el documento emblemático en materia de derechos humanos, cuya adopción en 1948 constituyó la primera articulación mundial de los derechos humanos universales. El artículo 19 de la DUDH reza:

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

El [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (ICCPR)²

El ICCPR, ratificado en 1966, es el primer tratado mundial que confiere un efecto jurídico específico a las garantías del derecho a la libertad de expresión. El apartado 2 del artículo 19 del ICCPR establece:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.»

La [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#) (ACHPR)³

¹ Resolución 217A(III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948:

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

² Firmada el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

³ Firmada el 27 de junio 1981, en vigor desde el 21 de octubre de 1986:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>.

La ACHPR se elaboró para promocionar un régimen de derechos humanos propio del contexto y el entorno africanos. La ACHPR pretende erradicar de África toda forma de colonialismo, coordinar e intensificar la cooperación y los esfuerzos para mejorar la vida de los pueblos de África, y promover la cooperación internacional dentro del respeto a la *Carta de las Naciones Unidas* y a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

El artículo 9 dispone:

«(1) Todo individuo tendrá derecho a recibir información; (2) Todo individuo tendrá derecho a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respete la ley.»

El *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (CEDH)⁴

El CEDH, ratificado en 1950, es el primer tratado que garantiza la libertad de expresión, aunque se limita a los países que forman parte del Consejo de Europa (el grupo más amplio de países europeos).

El artículo 10 del CEDH estipula:

«Todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión. Este derecho deberá incluir la libertad de mantener opiniones y de recibir e impartir información e ideas sin interferencias de la autoridad pública e independientemente de las fronteras. Este artículo no deberá evitar que los Estados requieran las licencias de empresas de radio, televisión o cine.»

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH)⁵

La CADH es el equivalente de la ACHPR y la CEDH para el continente americano (América del Norte y del Sur).

El artículo 13 de la CADH prevé:

«Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.»

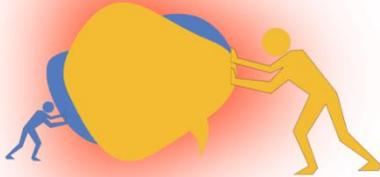
Actividad 4: Lectura

⁴ Firmada el 4 de noviembre de 1950, en vigor desde el 3 de septiembre de 1953, <https://www.coe.int/es/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>.

⁵ Firmado el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>.

Protección especial para la expresión de interés público y las obligaciones positivas para velar por la seguridad.

Protección especial para la expresión de interés público



Ya hemos señalado la importancia de la libertad de expresión para la democracia. Uno de los corolarios de ello es que el discurso político o, dicho en términos más generales, el discurso sobre asuntos de interés público, merece una protección especial por su gran importancia para la democracia. Desde un punto de vista jurídico, lo que esto supone es que las restricciones a esta forma de expresión son más difíciles de justificar (en teoría, resulta más difícil demostrar que son necesarias, tal y como exige el derecho internacional, una cuestión que se examina más a fondo en el próximo módulo del curso).

Una consecuencia muy importante para los parlamentarios es el desarrollo de la doctrina de la inmunidad parlamentaria, que concede derechos especiales a la libertad de expresión para los parlamentos y sus miembros, habida cuenta del papel tan importante que desempeñan en la vida democrática (se trata con más detalle en el Módulo 5). El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Interparlamentaria (UIP) tiene el mandato de proteger los derechos especiales de que gozan los parlamentarios, incluida la libertad de expresión en el contexto de la inmunidad parlamentaria entre muchos otros derechos.

Otra consecuencia importante es que los políticos, junto con una serie de otras figuras públicas, deben tolerar un mayor grado de crítica que los ciudadanos de a pie. De nuevo, la principal razón de ello es la necesidad imperiosa de un debate público sobre las actuaciones de las figuras poderosas, y sobre todo, de las que ejercen el poder político en una democracia. Así lo reflejan las normas internacionales que rigen las leyes de difamación o de defensa de la reputación, que se abordan con más detalle en el Módulo 2.

Obligaciones positivas para velar por la seguridad

Los derechos a la vida y a la seguridad obligan al Estado a proteger a todas las personas frente a agresiones físicas. No obstante, cuando estas agresiones se producen en respuesta a lo que una persona expresa, conocidas como «ataques a la libertad de expresión», esta obligación adquiere



aún más importancia desde el punto de vista de los derechos humanos a fin de prevenir la denominada «censura por muerte».⁶

La naturaleza de estos delitos estriba en que pretenden interrumpir el flujo de información e ideas, a menudo sobre un asunto de gran importancia pública, como la corrupción, el crimen organizado, el nepotismo u otras irregularidades graves. Tal y como apuntaron los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión⁷ en el preámbulo de su [*Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión en 2012*](#):

Advirtiendo que la violencia y otros delitos contra quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión, incluidos periodistas, otros actores de los medios de comunicación y defensores de derechos humanos, tienen un efecto disuasivo para el libre flujo de información e ideas en la sociedad ("censura por muerte"), y por lo tanto representan ataques no solo contra las víctimas sino que afectan a la libertad de expresión en sí misma y al derecho de todas las personas a procurar obtener y recibir información e ideas.

Los Estados tienen la obligación específica de brindar protección a quienes corren un riesgo demostrable de sufrir agresiones (como podrían demostrar las amenazas que han recibido). Uno de los problemas más graves en estos casos es la altísima tasa de impunidad reinante, que observadores como la UNESCO sitúan en casi al 90% a nivel mundial.⁸ dando origen a una segunda obligación para el Estado: llevar a cabo investigaciones efectivas, siempre que sea posible, que desemboquen en acciones judiciales cuando se produzcan agresiones de este tipo. Los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión expusieron las obligaciones de los Estados en el ámbito de la seguridad en su *Declaración Conjunta de 2012*:

1(c) [...] los Estados deberían:

⁶ Véase la *Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión*, fechada el 30 de noviembre del 2000:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=142&IID=2>.

⁷ Las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han nombrado relatores especiales u otros expertos centrados en la libertad de expresión. A partir de 1999, las tres primeras iniciaron la adopción de Declaraciones Conjuntas anuales sobre determinadas cuestiones relativas a la libertad de expresión, y a ellas se unió la última en 2006.

⁸ Véase, por ejemplo, la publicación de la UNESCO *El periodismo es un bien común: tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: informe mundial 2021/2022; aspectos destacados* (2022, París, UNESCO), p. 83: <https://unesdoc.unesco.org/>

- i. adoptar medidas especiales de protección para personas que posiblemente sean perseguidas por sus afirmaciones en entornos en los que este problema sea recurrente;
- ii. asegurar que los delitos contra la libertad de expresión estén sujetos a investigaciones y procedimientos judiciales independientes, rápidos y efectivos; y
- iii. asegurar que las víctimas de delitos contra la libertad de expresión tengan acceso a reparaciones adecuadas.

Esta cuestión tiene especial relevancia para los parlamentarios, ya que ellos mismos corren el riesgo de ser objeto de agresiones por sus ideas políticas. Aunque muchas de las declaraciones sobre seguridad giren en torno a los periodistas, como queda claro tanto en el título como en el fondo de la *Declaración conjunta de 2012*, el alcance de esta protección se extiende a cualquier persona que se vea sometida a agresiones por hacer manifestaciones sobre asuntos de interés público.

Cuando existe un riesgo constante y grave de que se cometan delitos contra la libertad de expresión, una de las mejores formas de brindar protección continua a las personas en peligro consiste en establecer un mecanismo de seguridad específico, algo que la UNESCO viene impulsando tanto a nivel general como en diversos países del mundo.⁹

Además de establecer mecanismos de seguridad específicos, en los casos en que esté justificado, la legislación de los Estados también debe contemplar el reconocimiento jurídico particular de los delitos contra la libertad de expresión. Para ello se puede prever, por ejemplo, penas más severas contra estos delitos, como ya hacen muchos Estados contra los delitos motivados por el racismo, y eliminar los plazos de prescripción (el periodo tras el cual ya no puede incoarse una acción judicial por un delito) para dichos delitos.

Declaraciones sobre las obligaciones de los Estados en materia de seguridad

⁹ Véase, por ejemplo, la publicación de Toby Mendel, *Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms* (2016, UNESCO y CLD): http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Safety-Report.16.04.20_final.pdf.



Los ataques a la libertad de expresión son de tal gravedad que el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado dos resoluciones al respecto. La primera, la [Resolución 1738 del 23 de diciembre de 2006](#), condenó «los ataques intencionados contra periodistas, profesionales de los medios de comunicación y su personal asociado, como tales, en situaciones de conflicto armado y exhorta a todas las partes a que pongan fin a esas prácticas». También pedía a los Estados que adoptaran medidas para acabar con la impunidad de este tipo de delitos (véase también la [Resolución 2222 del 27 de mayo de 2015](#)).

El Comité de Derechos Humanos de la ONU emite regularmente observaciones generales que ofrecen pautas autorizadas sobre cómo interpretar los derechos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La [Observación General n.º 34, adoptada en 2011](#) y que representa la última orientación del Comité sobre la libertad de expresión, afirma: «Los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión» (párrafo 23).

En muchos sentidos, el sistema interamericano de derechos humanos y los países de esa región han estado a la vanguardia en el tratamiento de esta cuestión. En octubre de 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#) (Declaración Interamericana), cuya cláusula 9 establece:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.¹⁰

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos abordó esta cuestión en varios casos y ha llegado a señalar que, incluso si un periódico y su personal hubieran apoyado a una organización designada como terrorista y actuado como propagandistas de la misma, esto "no es justificación para no tomar medidas efectivas de investigación y, en caso necesario, de protección contra actos ilícitos que impliquen violencia".¹¹

¹⁰ Adoptada en la 108ª Sesión Ordinaria, el 19 de octubre de 2000.

¹¹ Traducción no oficial de extracto de *Özgür Gündem v. Turkey*, 16 de marzo de 2000, Aplicación No. 23144/93, párr. 45: <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58508%22%5D%7D>.

Actividad 5: Vídeo

[[Vídeo](#) de la UNESCO: *¿Por qué la [#libertaddeexpresión](#) y el [#accesoalainfo](#) importan para unas elecciones libres y justas?*]

Cuando votamos, no estamos solo eligiendo líderes, legisladores, alcaldes o entre dos partidos políticos diferentes. Estamos influyendo en las políticas para que tengan un impacto real en nuestras vidas, nuestra salud, y nuestro entorno. En una democracia hay tres grupos claves que tratan de asegurarse que los ciudadanos reciban información precisa.

Ellos son los medios, los partidos políticos y los reguladores electorales. Contamos con que los medios proporcionen información útil y verificada para los votantes. Los medios de comunicación libres, independientes y pluralistas necesitan poder reportar sobre las elecciones sin amenazas de violencia o intimidación. A través de sus investigaciones y su labor de comprobar los hechos, el periodismo profesional exhibe las irregularidades electorales y también verifica las declaraciones de aquellos que quieren nuestro voto.

Los partidos políticos que compiten por la oportunidad de gobernar necesitan cumplir con las reglas que aseguran una competición electoral libre y limpia, tal y como estipulan las leyes y las normas democráticas. Los reguladores electorales se encargan de garantizar elecciones libres, justas y periódicas - y hacer cumplir reglas para que los medios cubran las elecciones de manera justa y balanceada y reglas para la publicidad de los partidos políticos. Los reguladores también aseguran que la libertad de expresión y asociación durante las elecciones sea respetada. Hoy en día, las redes sociales han incrementado la participación de los votantes y han abierto canales de comunicación más directos entre los candidatos y los ciudadanos. Esto ha permitido que más voces sean oídas, incluidas las de comunidades marginadas. Al mismo tiempo, hay desafíos, como la posibilidad de dirigirse de manera precisa a distintos votantes con diferentes e incluso contradictorias promesas.

La desinformación digital es producida para confundir, distraer, desalentar y mentir a los votantes, y así alterar el proceso de voto o atacar y desacreditar a los periodistas independientes. La UNESCO es parte de los esfuerzos globales para hacer frente a estos retos a través de: Hacer un llamado para una mayor transparencia dentro de las plataformas de medios de comunicación e incentivarlas para que lleven a cabo políticas proactivas para proteger la integridad de la elección, así como priorizar el contenido periodístico profesional sobre los algoritmos que normalmente recomiendan contenidos dañinos y propagan desinformación. También es necesaria más transparencia sobre la publicidad en línea y los gastos que son pagados por los partidos

políticos, y sobre la cantidad de dinero gastada. Abordar problemas sobre la privacidad, como la recolección de datos personales, para su uso en técnicas de microtargeting para dirigirse a los votantes a través de diferentes mensajes.

Gobiernos y legisladores necesitan trabajar con empresas de Internet para mantener actualizadas las leyes sobre protección de datos, apoyando el trabajo de los verificadores de hechos independientes que investigan la veracidad de las declaraciones, especulaciones y los rumores más extendidos en Internet durante las elecciones. Asegurando que los periodistas puedan trabajar de manera libre y segura durante los procesos electorales. Las amenazas contra la prensa suelen agravarse durante las elecciones, y estamos en un momento en el que los periodistas necesitan proveer información al público, sin miedo.

Promocionar la alfabetización mediática e informacional para todos, para que, por ejemplo, universidades, colegios, ciudades, medios y compañías de Internet, puedan ayudar a educar a los ciudadanos sobre cómo tener un pensamiento crítico y la necesidad de saber identificar y detectar contenido que pretenda manipularles y engañarles. Desarrollar pactos éticos respecto a la publicidad política, a los que los partidos políticos puedan adherirse, para evitar promocionar campañas de desinformación durante las elecciones. Cuando la información es precisa, y podemos disponer de ella extensamente, las elecciones pueden seguir siendo libres y justas, y la democracia puede prosperar.

Actividad 6: Lectura

El derecho a la información

Como ya se ha destacado, el derecho a la libertad de expresión ampara los derechos a «buscar» y «recibir, así como a «impartir» información e ideas. Se puede entender como la idea más amplia de proteger el libre flujo de información e ideas en la sociedad. Partiendo de esta idea, y sobre todo en los últimos 20-25 años, se ha reconocido que este derecho también contempla el derecho a acceder a la información que obra en poder de las autoridades públicas (derecho a la información o RTI, por sus siglas en inglés). La justificación principal de ello es que estas autoridades no poseen información para sí mismas, sino que la detentan en nombre de la ciudadanía que, en consecuencia, y sujeto sólo a excepciones limitadas, tiene derecho a acceder a esta información. Visto desde otro prisma, las autoridades públicas poseen una enorme cantidad de información de gran interés público, por lo que si se limita la difusión de dicha información únicamente a los funcionarios, se atentará gravemente contra la libre circulación de información e ideas en la sociedad.

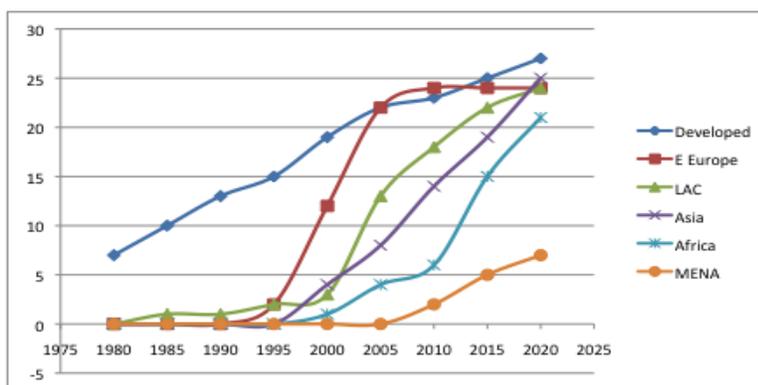
Para llevar a la práctica el derecho a la información, es necesario que los Estados adopten una legislación exhaustiva al respecto.

Se acepta que existen dos medios clave para acceder a la información en la práctica. Para empezar, las autoridades públicas han de divulgar de forma proactiva la información de interés público clave, de modo que todo el mundo tenga acceso a ella con relativa facilidad, un proceso que las tecnologías de comunicación digitales favorecen de forma significativa. En segundo lugar, la legislación debe establecer un sistema para realizar y responder a las solicitudes de información. Ambos enfoques se reconocen en el párrafo 19 de la [Observación General nº 34](#):

Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información.

En la actualidad, unos 140 países de todo el mundo han promulgado leyes sobre el derecho a la información¹², lo que deja entrever que se trata de una práctica muy extendida, sobre todo en países democráticos. Aunque la adopción de estas leyes no es totalmente uniforme en términos geográficos, y existe una variación considerable en la calidad de las mismas, se observa una tendencia general y global a favor de la adopción de leyes de acceso a la información, como se muestra en el siguiente gráfico.

Crecimiento del número de leyes sobre derecho a la información por regiones y en el tiempo (E Europa: Europa Central y del Este; ALC: América Latina y el Caribe; Asia incluye el Pacífico; África: África Subsahariana; MENA: Oriente Medio y Norte de África)



Fuente: Índice RTI actualizado por el Centro para el Derecho y la Democracia

¹² Consulte la clasificación RTI por países: <https://www.rti-rating.org/country-data/>.



Es significativo que el indicador 16.10.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se ocupe de la siguiente medición: «Número de países que adoptan y aplican garantías

constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información».

Teniendo en cuenta que los ODS son el anteproyecto para la agenda para el desarrollo hasta 2030, este indicador incorpora el derecho a la información a dicha agenda.

En la práctica, lo que hace una ley sobre el derecho a la información adecuada es complicado. El índice de acceso a la información (www.RTI-Rating.org) es la principal metodología mundial para evaluar la solidez de las leyes de acceso a la información, y los 61 indicadores que se utilizan en esa metodología apuntan esencialmente a las diferentes características que debe reunir una buena ley (como una definición amplia de las autoridades públicas que quedan cubiertas, procedimientos claros y fáciles para presentar y tramitar solicitudes, excepciones limitadas al derecho de acceso, y un sistema accesible e independiente para recurrir las denegaciones de acceso).

El índice RTI agrupa las características clave de una buena ley en siete categorías principales.

Principales características de una buena ley sobre derecho a la información

1) Derecho de acceso

Se refiere a las garantías de este derecho en la constitución y la legislación.

2) Alcance

Se refiere al alcance de la cobertura de la ley, que debe ser amplia en cuanto a autoridades públicas (los tres poderes del Estado, empresas estatales, órganos constitucionales y estatutarios), solicitantes (que deben ser cualquier persona, no sólo ciudadanos o residentes) e información (que debe incluir toda la información que obre en poder de las autoridades públicas).

3) Procedimientos de solicitud

Para ello, se deben definir normas sencillas y fáciles de aplicar para la presentación de solicitudes (información limitada a facilitar y posibilidad de presentar las solicitudes de distintas formas, incluida la telemática, con la obligación de prestar asistencia a los solicitantes que la necesiten) y su tramitación (plazos estrictos, límites a las tasas, transferencia de las solicitudes cuando no se disponga de información).

4) Excepciones

Se trata de una de las partes más complejas de una ley sobre derecho de información. Sólo se debería denegar el acceso cuando la divulgación de la información perjudicara alguno

de los intereses legítimos enumerados en la ley y ese perjuicio fuera superior a los beneficios de su divulgación. Asimismo, debe haber límites temporales generales para las excepciones (por ejemplo, de 20 años) y se debe notificar la denegación de una solicitud.

5) Recursos

Es de vital importancia que los solicitantes puedan presentar un recurso ante un organismo administrativo independiente cuando se les haya denegado su solicitud ya que, de lo contrario, los funcionarios tienen prácticamente total impunidad para denegarla (no son muchos los que se pueden permitir acudir a los tribunales sólo para acceder a información). El organismo debe contar con las competencias necesarias para investigar los recursos y dictar las medidas correctoras oportunas para los solicitantes.

6) Sanciones y medidas de protección

La ley debe prever sanciones para aquellos funcionarios que obstaculicen de forma intencionada el acceso a la información, además de proteger a aquellos que revelen información de buena fe (sin la cual los funcionarios, que normalmente han acostumbrado a ocultar información, pueden mostrarse reacios a divulgarla).

7) Medidas de promoción

Para que la ley surta efecto en la práctica, se debe impulsar una serie de medidas de promoción. Las autoridades públicas han de nombrar responsables encargados de tramitar las solicitudes de información y proporcionarles formación, y se les debe exigir que informen sobre lo realizado para aplicar la ley. Se debería encomendar a un organismo central la tarea de sensibilizar a la opinión pública sobre el derecho a la información y elaborar un informe sobre su aplicación.

Si bien la transparencia es importante, también lo es mantener en secreto información legítimamente confidencial. Es una responsabilidad especial para los parlamentarios que, por ejemplo, tengan acceso a información confidencial de seguridad o personal en el ejercicio de sus funciones de supervisión frente al ejecutivo. Para garantizarlo, se suele exigir a los parlamentarios que presten juramento de confidencialidad.

Actividad 7: Lectura

Alertadores



Se denomina alertadores o *whistleblowers* (en inglés personas que soplan un silbato) a las personas que exponen actos reprobables, en particular dentro de la administración pública, pero también en el sector privado. Aunque la información que expongan sea legítimamente confidencial, los beneficios de denunciar una irregularidad anulan tal confidencialidad. Considerado desde una perspectiva de

derecho internacional, no se puede justificar como restricción necesaria a la libertad de expresión castigar a alguien por revelar un acto reproble, por mucho que exista un interés en mantener la confidencialidad de la información.

En su [Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a las Situaciones de Conflicto de 2015](#), los mandatos internacionales específicos sobre libertad de expresión describieron el alcance de la protección de los alertadores como la garantía de que las personas que denuncien determinados abusos queden protegidas frente a sanciones legales, administrativas o laborales, incluso si han actuado infringiendo una norma o un contrato vinculante, siempre y cuando en el momento de la denuncia tuvieran motivos razonables para creer que la información revelada era sustancialmente cierta y ponía de manifiesto alguna irregularidad.¹³ Estas leyes han de abarcar varios tipos de irregularidades, entre ellas:

- Casos graves de mala administración.
- Violaciones de los derechos humanos.
- Infracciones del derecho internacional humanitario (es decir, las leyes de la guerra).
- Otras amenazas para el interés público general, como por ejemplo en materia de seguridad o medio ambiente.

De este modo, queda claro que el alcance de la protección debe ser amplio en tres sentidos. En primer lugar, debe abarcar la exposición de una amplia gama de tipos de actos reprobables, no sólo delitos, sino también vulneraciones de los derechos humanos, mala administración y otras amenazas para el interés público general. En segundo lugar, debe ser amplio en lo que respecta al tipo de protección ofrecida, no sólo contra las medidas legales, sino también contra las sanciones de carácter laboral. En tercer lugar, debe aplicarse ampliamente, con la única condición de que la persona tuviera motivos razonables para creer la veracidad de la información y que ésta exponía un acto reproble de relevancia.

Actividad 8: Juego

¹³ Adoptada el 4 de mayo de 2015, párr. 5(b).

Actividad 9: Vídeo

[[Vídeo](#) de la UIP: Luchemos por los derechos de los parlamentarios perseguidos]

[Texto en pantalla: Luchemos por los derechos de los parlamentarios perseguidos: La lucha por unos parlamentos democráticos fuertes y al servicio del pueblo]

En 1976, el senador Solari Yrigoyen fue detenido ilegalmente, torturado y exiliado tras el golpe de Estado en Argentina. Era un miembro del parlamento, un diputado electo por el pueblo para representarlo y proteger sus derechos. Como todos los miembros del Parlamento, su trabajo era aprobar leyes, supervisar y pedir cuentas al gobierno, y solo por cumplir con ello, se enfrentaba a represalias.

La Unión Interparlamentaria (UIP), organización mundial de los parlamentos, lanzó una campaña mundial en defensa de sus derechos. En 2015, sus verdugos fueron condenados. En materia de derechos humanos, la perseverancia vale la pena, nunca hay que rendirse. Los parlamentarios de muchos países son objeto de graves amenazas y las violaciones pueden adoptar muchas formas.

[Texto en pantalla: Detención arbitraria, Privación ilegal del mandato parlamentario, Asesinato, Ausencia de juicio justo, Vulneración de la libertad de expresión, Tortura]

El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP se creó en 1976. Sus integrantes, parlamentarios en activo de todo el mundo y de cualquier signo político, se unen en solidaridad para hacer justicia y garantizar la libertad de sus homólogos perseguidos.

[Texto en pantalla: "La UIP ha jugado un papel fundamental para que se hiciera justicia en el caso del asesinato de mi padre. Y también para mí y mi familia"].

El Comité abre una investigación cuando la víctima, un familiar, su abogado, otro parlamentario, un partido político o una ONG, presentan una denuncia por escrito. El procedimiento que sigue es minucioso: comprobación rigurosa de los hechos, actuación imparcial e independiente, diálogo continuo con las autoridades, audiencias, misiones a los países, observaciones de los juicios. El Comité de Derechos Humanos de la UIP nunca cierra un caso sin llegar a una resolución: presiona y persuade a las autoridades, al igual que moviliza a homólogos de todo el mundo.

[Texto en pantalla: "Los parlamentos nacionales y los ciudadanos han de actuar en solidaridad para poner fin a los abusos contra los diputados. Hace falta persistencia y no rendirse nunca". Presidente del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP].

El éxito también depende de usted, es una lucha conjunta. El comité nunca se rinde, usted tampoco debería hacerlo, nunca. Colabore con nosotros para ayudar a los parlamentarios amenazados. Póngase en contacto con el comité en hrteam@IPU.org.

[Texto en pantalla: Unión Interparlamentaria. www.ipu.org]

Actividad 10: Lectura

La libertad de expresión y las elecciones



El derecho a la libertad de expresión no varía en gran medida durante las elecciones y, de hecho, las consideraciones relativas a las elecciones, como garantizar la igualdad de condiciones para partidos y candidatos, son válidas en todo momento, ya que la competencia por hacerse con el apoyo de la ciudadanía es una actividad continua. Al mismo tiempo, la mayoría de democracias han establecido normas especiales que gobiernan lo que podría denominarse discurso político partidista (es decir, discurso que busca promover a un partido y/o candidato en particular) durante las elecciones.

Muchos países han instaurado distintos tipos de normas que regulan el discurso político partidista, en su mayoría con el fin de garantizar la igualdad de condiciones, así como de impedir cualquier injerencia extranjera. En primer lugar, la mayoría de las democracias imponen límites al gasto para garantizar la igualdad de condiciones e impedir que quienes dispongan de mucho dinero puedan comprar las elecciones (o influir en ellas mucho más de lo que debería poder hacerlo una sola persona). La normativa sobre el gasto presenta distintas variaciones. A menudo, consisten en límites sobre la cantidad que una persona física o jurídica puede aportar a un partido o candidato concreto, límites sobre el gasto durante una campaña, normas sobre la financiación estatal directa o indirecta de partidos y/o candidatos y/o normas sobre la transparencia de la financiación. Se observan grandes diferencias entre los países en lo que respecta a estas normas y a la constitucionalidad de los distintos enfoques.

Sentencias constitucionales sobre la financiación de partidos por terceros: Canadá y Estados Unidos

En una resolución de 2004, el Tribunal Supremo de Canadá ratificó los límites legales a la financiación de partidos y de la publicidad electoral por parte de terceros como una restricción lícita a la libertad de expresión, declarando:

[...] La difusión ilimitada de publicidad por parte de terceros merma la imparcialidad de las elecciones en varios sentidos. Primero, puede derivar en el dominio del discurso político por parte de los ricos. Segundo, puede permitir a los candidatos y a los partidos políticos eludir sus propios límites de gasto mediante la aparición de terceras partes. Tercero, el gasto ilimitado por parte de terceros puede influir injustamente en el resultado de unas elecciones. Cuarto, la ausencia de límites a los gastos publicitarios de terceros puede erosionar la confianza del electorado canadiense que tiene la percepción de que el proceso electoral está dominado por los ricos. [referencias omitidas]¹⁴

Seis años más tarde, en 2010, el Tribunal Supremo de Estados Unidos dictó una resolución exactamente opuesta en el caso *Citizens United v. Federal Election Commission*.¹⁵ En aquel caso, el Tribunal sostuvo que las terceras partes (incluidas las sociedades mercantiles, las agrupaciones sin ánimo de lucro, los sindicatos y los particulares) pueden gastar tanto dinero como deseen durante unas elecciones, lo que incluye el apoyo directo a cualquier partido o candidato, a condición de que lo hagan a través de Comités de Acción Política (PAC, por sus siglas en inglés) independientes de terceros, que podrían constituir ellos mismos. En 2020, los PAC representaron el 48% del gasto durante el ciclo electoral presidencial y congresual estadounidense.¹⁶

En segundo lugar, en la mayoría de las democracias consolidadas se exige a los organismos de radiodifusión que sean imparciales y equilibrados en su forma de abordar asuntos de controversia pública, incluyendo específicamente los relacionados con las elecciones. Se trata de un tema delicado porque atañe directamente al contenido esencial que emiten las emisoras, y la aplicación de una norma de este tipo sólo puede llevarla a cabo legítimamente un regulador independiente (como se verá con más detalle en el Módulo 3). Por lo general, estas normas no son de estricta aplicación y sólo exigen la existencia de un equilibrio razonable a lo largo del tiempo, pero descartan la posibilidad de que terceras partes adineradas compren medios de radiodifusión para promocionar a un partido o candidato u otro. A estas normas se añaden también otras que obligan a los medios de comunicación a ofrecer publicidad sin discriminación a todos los partidos y candidatos, lo que se aplicaría no sólo a los precios, sino también a cuestiones como el momento y la ubicación de los anuncios.

¹⁴ *Harper v. Canada*, [2004] 1 SCR 827, párr. 79: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2146/index.do>.

¹⁵ 558 U.S. 310 (2010), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>.

¹⁶ Comisión de Elecciones Federales, *Statistical Summary of 18-Month Campaign Activity of the 2019-2020 Election Cycle*, 18 de septiembre de 2021: <https://www.fec.gov/updates/statistical-summary-18-month-campaign-activity-2019-2020-election-cycle/>.

En mayo de 2009, los mandatos internacionales específicos sobre la libertad de expresión emitieron una *Declaración Conjunta sobre los Medios de Comunicación y las Elecciones*.¹⁷ Entre otras cosas, la Declaración señaló:

Debe considerarse ilícita la asignación y el cobro por parte de los medios de comunicación de publicidad oficial según criterios discriminatorios basados en la opinión política u otras razones similares.

Hay países que van incluso más lejos y prohíben la publicidad privada en la radiodifusión y/o en la televisión, aunque en la mayoría de los casos estos países imponen a las emisoras la obligación positiva de ofrecer publicidad gratuita en condiciones equitativas a los partidos. En una serie de casos sobre esta cuestión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha llegado a distintas conclusiones, fallando en dos casos de Suiza y Noruega que esta prohibición no era lícita,¹⁸ pero apoyando una prohibición similar en el Reino Unido.¹⁹ Muchos países imponen obligaciones especiales a los medios de comunicación públicos, tanto para concienciar a la población sobre las elecciones como para dar voz a partidos y candidatos.

En tercer lugar, un gran número de democracias prohíben que los actores extranjeros participen en las elecciones, ya sea apoyando a partidos y/o candidatos de forma directa o indirecta. En una encuesta realizada entre los países del Consejo de Europa en 2006, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) constató que alrededor del 60% de ellos prohibían la financiación extranjera, el 35% no lo prohibían y el 5% no se pronunciaban al respecto.²⁰

En cuarto lugar, algunas democracias también imponen un apagón mediático, o prohíben hacer campaña o publicar sondeos durante un periodo (normalmente de 24 ó 48 horas) antes de que comience la votación propiamente dicha. El motivo es que la gente necesita un breve periodo para poner en orden sus ideas y decidir a quién van a votar. Con respecto a los sondeos, cabe

¹⁷ 15 de mayo de 2009: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745&IID=2>

¹⁸ *VGT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 28 de junio de 2001, demanda n° 24699/94: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Case%20of%20VGT%20Verein%20gegen%20Tierfabriken%20v.%20Switzerland"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-59535"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{); y *TV Vest SA and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, 11 de diciembre de 2008, demanda n° 21132/05: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-90235"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

¹⁹ *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, 22 de abril de 2013, demanda n° 48876/08: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-119244"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

²⁰ *Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties From Foreign Sources*, CDL-AD(2006)014, 17-18 de marzo de 2006: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e).

considerar además que esta información, a menudo ya fechada en el momento de su publicación, podría tener un impacto desproporcionado y, por tanto, distorsionar las elecciones. En la [Observación General n° 34](#), el Comité de Derechos Humanos de la ONU concluyó que «puede ser legítimo que un Estado parte restrinja los sondeos políticos que preceden de forma inminente a unas elecciones con el fin de mantener la integridad del proceso electoral» (párr. 37). En algunos países, en cambio, estas restricciones, y en especial las relativas a la duración de la campaña hasta el día de las elecciones, se consideran una intromisión indebida que restringe la libertad de expresión.

Ahora bien, las nuevas tecnologías de comunicación desafían todas estas normas. A medida que la gente recurre a las redes sociales para enterarse de las noticias e informarse, la regulación de las emisoras tiene cada vez menos impacto. En los países que cuentan con normas sobre el apagón mediático, su aplicación se ve dificultada porque la ciudadanía tiene la posibilidad de consultar publicaciones extranjeras y otras fuentes de noticias que no están sujetas a la misma normativa electoral. También es mucho más fácil para terceros implicarse en el discurso electoral, así como ocultar o encauzar el gasto electoral de formas que no se pueden regular fácilmente. La investigación en curso sobre las acusaciones de injerencia rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016 demuestra claramente algunos de estos desafíos. El problema de las noticias falsas, de forma general pero en particular sobre las elecciones, también ha suscitado mucha atención en los últimos tiempos, cuestión que se analiza con más detalle en el Módulo 3 de este curso.

La protección especial que la libertad de expresión extiende al discurso de interés público, señalada anteriormente, es sin duda especialmente importante durante las elecciones, donde cobra mayor importancia la capacidad de los partidos y los candidatos para comunicarse libremente con el electorado.

La protección de la expresión de interés público durante las elecciones

En su [Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones](#) de mayo de 2009, los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión indicaron algunas de las normas para proteger el discurso de interés público durante las elecciones, como se indica a continuación:

Los medios de comunicación deben tener la libertad de informar sobre cuestiones electorales. No deben ser responsabilizados por difundir las declaraciones ilícitas que puedan realizar directamente los partidos o candidatos —tanto en el marco de la transmisión en directo como de la publicidad—, a menos que un tribunal hubiera establecido la ilegitimidad de las declaraciones, o estas representen una incitación directa a la violencia y el medio en cuestión haya tenido la posibilidad de impedir su difusión.

La obligación de las figuras políticas, entre ellas los candidatos, de mostrar un mayor grado de tolerancia frente a las críticas que el que se espera de los ciudadanos comunes debe ser claramente ratificada durante las elecciones.

Debe reconocerse a los partidos o candidatos que hayan sido difamados de manera ilegítima o que hayan sufrido algún perjuicio ilegítimo como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un período electoral, el derecho a que se rectifiquen inmediatamente tales declaraciones o a reclamar una reparación ante los tribunales de justicia.

Actividad 11: Lecturas complementarias

Lecturas complementarias sugeridas:

- Centro para el Derecho y la Democracia, *Briefing Note on Freedom of Expression: Freedom of Expression as a Human Right*, 2015: <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-1.pdf>
- Mandatos Especiales Internacionales, *Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones*, 2009: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745&IID=2>
- Mandatos Especiales Internacionales, *Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión*, 2012: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>
- Centro para el Derecho y la Democracia, *Briefing Note on Freedom of Expression: The Right to Information*, 2015: <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-3.pdf>
- Transparencia Internacional, *International Principles for Whistleblowing Legislation*, 5 de noviembre de 2013: <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>
- Eduardo Bertoni, *Journalism and whistleblowing: an important tool to protect human rights, fight corruption, and strengthen democracy* (2022, París, UNESCO): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381406>
- Mandatos Especiales Internacionales, *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Elecciones en la Era Digital*, 2020: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>
- Tarlach McGonagle, *et al.*, *Elections and media in digital times* (2019, París, UNESCO): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486>
- Ficha temática: Libertad de expresión y elecciones (julio de 2018, Estrasburgo, Consejo de Europa): <https://rm.coe.int/factsheet-on-media-and-elections-july2018-pdf/16808c5ee0>
- Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 2 de julio de 2014:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/071/53/pdf/g1407153.pdf?token=GcLqPctGfasLAZXHIq&fe=true> (centrado en la libertad de expresión en los procesos electorales).

- Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Freedom of Expression and Elections in the Digital Age*, Documento de Investigación 1/2019 (Junio de 2019):

<https://ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/ElectionsReportDigitalAge.pdf>

- Andrew Puddephatt, *Redes sociales y elecciones* (2019, París, UNESCO):

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370634_spa

Actividad 12: Cuestionario

MODULO 2: RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Actividad 1: Vídeo

[[Vídeo](#) de la UNESCO sobre la prueba de las tres partes para determinar la legitimidad de restricciones a la libertad de expresión.]

Los límites legítimos de la libertad de expresión: La prueba de las tres partes. La libertad de expresión es un derecho fundamental consagrado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que: «todo el mundo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye la libertad de opinión sin interferencias, y a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de cualquier medio y sin importar las fronteras».

Este derecho es también un derecho habilitador que garantiza la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas en las sociedades democráticas. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser restringido legalmente según ciertas principios y condiciones. Según el derecho internacional de los derechos humanos y, en concreto, del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la prueba de las tres partes determina si una restricción a la libertad de expresión es legítima. Por lo tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión debe estar prevista por la ley, perseguir un objetivo legítimo y ser necesaria para un fin legítimo.

PRIMERA PARTE - Las restricciones deben estar previstas por la ley. Una restricción a la libertad de expresión debe estar prevista por una ley o norma vinculante adoptada por las autoridades competentes, y formulada con suficiente precisión para que los ciudadanos puedan regular su conducta en consecuencia. Por lo tanto, la ley o norma debe ser clara, de acceso público y

fácilmente comprensible para todos. De lo contrario, se correría el riesgo de tener un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión al tener un amplio alcance fuera de las restricciones permitidas.

SEGUNDA PARTE - Las restricciones deben perseguir un objetivo legítimo. El artículo 3, párrafo 3 del PIDCP detalla cuatro motivos esenciales para las restricciones. Uno, el respeto de los derechos o la reputación de los demás; Dos, la protección de la salud pública; Tres, la protección de la seguridad nacional o del orden público; Y cuatro, la protección de la moral. Estos motivos de restricción deben estar definidos estrechamente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del derecho internacional.

TERCERA PARTE - Las restricciones deben ser necesarias para la protección o promoción de un fin legítimo. Las restricciones deben ser eficaces, proporcionadas y lo menos restrictivas posible para alcanzar el fin legítimo que se persigue. Sin embargo, este criterio de necesidad y proporcionalidad suele ser el más complejo según las normas internacionales. Por ello, los tribunales y otras autoridades públicas deben considerar el contexto en el que se aplica la restricción. Por ejemplo, una restricción en favor de la seguridad nacional podría estar justificada en tiempos de guerra, pero no en tiempos de paz. La prueba en tres partes establece un estándar alto para justificar y expresar claramente la legitimidad de una restricción al derecho fundamental a la libertad de expresión.

En nuestro entorno digital, que cambia rápidamente, es aún más importante reforzar el Estado de Derecho y aplicar la prueba en tres partes para garantizar el derecho de todo ciudadano a la libertad de expresión y al acceso a la información. Para participar y saber más, visite nuestro sitio web y conozca el trabajo de la UNESCO.

Actividad 2: Vídeo del instructor principal

Sr. Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centro para el Derecho y la Democracia

Hola, bienvenidos al Módulo 2 de este curso, que se centrará en los supuestos en los que la libertad de expresión se puede ver restringida en virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos. Como comentamos en el módulo anterior, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé amplias garantías para la libertad de expresión. Sin embargo, como se señaló en el vídeo de introducción, la libertad de expresión está sujeta a restricciones siempre que cumplan la estricta prueba de las tres partes formulada en el apartado 3 del artículo 19 del PIDCP.

Tal y como se muestra en el último vídeo, la primera parte de la prueba exige que las restricciones estén «previstas por la ley». Un fundamento clave para ello es que sólo el parlamento, actuando colectivamente conforme a sus poderes y procedimientos formales de elaboración de leyes, ha de tener la capacidad de decidir qué intereses, de conformidad con el derecho internacional, justifican primar por encima de la libertad de expresión. Se descarta así la actuación ad hoc o arbitraria de los cargos electos o de los funcionarios, por muy altos que sean, aunque ello no significa que el parlamento no pueda delegar un poder legislativo secundario o subsidiario en otros actores, como por ejemplo, las normas establecidas en instrumentos reguladores, decretos o códigos de conducta, o las normas de procedimiento elaboradas por reguladores independientes. No obstante, la legislación primaria debe facilitar suficientes detalles para limitar el alcance de lo que se puede incluir dichos instrumentos subsidiarios o, de lo contrario, la norma seguiría sin cumplir el requisito de «prevista por la ley».

Esta parte de la prueba representa una enorme responsabilidad para los parlamentarios, ya que les corresponde determinar el alcance de las restricciones a la libertad de expresión de forma coherente respecto al derecho internacional. No basta con que exista una ley: esa ley debe cumplir ciertos estándares de calidad. Obviamente, debe ser accesible, lo que generalmente quiere decir que se debe haber publicado en el boletín oficial o en cualquier otra publicación oficial o su equivalente. Por otra parte, la ley no puede ser ambigua.

Cuando una restricción a la libertad de expresión es ambigua, es susceptible de una serie de interpretaciones diferentes, las cuales pueden reflejar o no la verdadera intención del parlamento al adoptar la ley. En otras palabras, las normas poco precisas otorgan en la práctica un margen de discrecionalidad a las autoridades competentes para su aplicación (ya sea un organismo regulador, la policía o un administrador) a la hora de decidir su significado. Claramente, esto socava la idea misma de que es el parlamento el que debe resolver sobre las restricciones. Lo mismo ocurre cuando una ley es clara pero asigna un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades en lo que respecta a su aplicación.

Un ejemplo podría ser una ley que autorizara a la policía a disolver una manifestación si considera que no es de interés público, otorgando a la policía la potestad de decidir el alcance de la restricción, y no al parlamento. Asimismo, las disposiciones ambiguas podrían aplicarse de forma incoherente o confusa. De este modo, no se advierte debidamente de lo que está y no está permitido para que las personas actúen en consecuencia, otro de los objetivos clave del requisito «contemplado por la ley». En este caso, especialmente cuando las sanciones por el incumplimiento reglamentario son considerables, es probable que las personas se mantengan al margen de la posible zona de aplicación de la norma para eludir cualquier riesgo de censura, lo que conduce a lo que se ha denominado un «efecto amedrentador» sobre la libertad de expresión. La segunda parte de la prueba consiste en que la restricción debe servir para proteger uno de los intereses o fines enumerados en el apartado 3 del artículo 19.

Dicho artículo deja bastante claro que se trata de una lista exclusiva y el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha insistido en este punto. Por lo tanto, las restricciones que no sirvan a uno de los intereses enumerados no son legítimas. Al mismo tiempo, cabe señalar que la lista de intereses -a saber, «el respeto de los derechos y la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional o del orden público (ordre public), o de la salud o la moral públicas»- es bastante extensa. Además, los tribunales han tendido a interpretarlo de forma amplia. Por ejemplo, en el caso Engel y otros v. Países Bajos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos interpretó que el alcance del «orden público» abarcaba «el orden que debe prevalecer dentro de los confines de un grupo especial específico», y lo amplió al «desorden» en las fuerzas armadas en vista de las «posibles repercusiones sobre el orden en la sociedad en su conjunto».

En la práctica, los tribunales internacionales raramente se pronuncian sobre casos de libertad de expresión alegando que las normas subyacentes no servían a un motivo legítimo, lo que implica la segunda parte de la prueba. En la tercera parte de la prueba, se establece que la restricción debe ser «necesaria» para garantizar el interés. La mayoría de los casos internacionales se resuelven en función de esta parte de la prueba, la cual es extremadamente compleja.

Se pueden identificar algunas de sus funciones clave:

- 1) Las medidas adoptadas deben responder a una necesidad social apremiante, no sólo a una amenaza menor para el interés.
- 2) Las restricciones deben estar razonablemente conectadas con el interés que desean proteger. En otras palabras, deben haber sido cuidadosamente diseñadas para proteger el interés y ser la alternativa que menos perjudique la libertad de expresión, o lo que es lo mismo, la menos restrictiva de los derechos.
- 3) Las restricciones no pueden ser excesivamente amplias con el fin de que no afecten a la expresión más allá de lo que suponga un riesgo de perjuicio para el interés o el objetivo en cuestión.
- 4) Y por último, las restricciones deben ser proporcionales para que los beneficios en cuanto a la protección del interés legítimo compensen el daño a la libertad de expresión.

Al evaluar el perjuicio, no hay que olvidar que las sanciones excesivas tienen un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión. El resto de este módulo explora estas ideas con mayor detalle.

Actividad 3: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 10 minutos

Un análisis más profundo de la prueba de las tres partes

A continuación se exponen algunos casos que se rigieron por cada una de las tres partes de la prueba.

Parte I de la prueba de las tres partes: la restricción debe estar prevista por la ley



En el caso *The Sunday Times contra el Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sintetizó los requisitos que se derivan de la norma «prevista por la ley» para las restricciones a la libertad de expresión, una norma que es prácticamente la misma que la exigencia de que dichas restricciones estén «previstas por la ley» en virtud del PIDCP:

En primer lugar, la ley debe ser lo suficientemente accesible, es decir, que el ciudadano pueda acceder a ella con un nivel razonable de esfuerzo. En segundo lugar, no se puede considerar que una norma sea una «ley» a menos que esté elaborada con la precisión suficiente para permitir al ciudadano regular su conducta: si es necesario con el asesoramiento adecuado - el ciudadano ha de ser capaz de prever, hasta un punto que sea razonable según las circunstancias, qué consecuencias puede acarrear una determinada acción de expresión. No es necesario que esas consecuencias sean previsibles con absoluta certeza puesto que la experiencia demuestra que es un objetivo inalcanzable. Nuevamente, aunque es altamente deseable la certeza, ésta puede traer consigo una rigidez excesiva y la ley debe ser capaz de adecuarse a circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes están redactadas inevitablemente en unos términos que, en mayor o menor medida, son ambiguos y cuya interpretación y aplicación son cuestiones de la práctica.²¹

Un ejemplo de un caso en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) consideró que la aplicación de una disposición vaga no cumplía con el estándar de "prescrita por la ley" fue el caso de *Zayidov c. Azerbaiyán*²². En este caso, un periodista escribió el manuscrito de un libro mientras estaba en detención. Tras intentar enviar las

²¹ 26 de abril de 1976, Sentencia nº 6538/74, párr. 49,

[https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode%22:%22SPA%22},%22appno%22:\[%226538/74%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-165154%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode%22:%22SPA%22},%22appno%22:[%226538/74%22],%22documentcollectionid%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-165154%22]}).

²² 24 de marzo de 2022, solicitud n.º 5386/10, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{itemid%22:\[%22001-216356%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{itemid%22:[%22001-216356%22]}).

primeras 203 páginas del manuscrito para su publicación, los materiales fueron confiscados. El Estado justificó esto alegando que contenían declaraciones “indecentes” e “insultantes” sobre el liderazgo del país, así como “información sobre el centro de detención que estaba prohibido divulgar” (párr. 10). Posteriormente, se confiscaron otras 75 páginas del manuscrito durante una búsqueda de las pertenencias del solicitante (párr. 11). Las autoridades finalmente destruyeron las 278 páginas del manuscrito (párr. 15).

Las autoridades justificaron sus acciones basándose en una regla disciplinaria interna que decía lo siguiente:

Las cartas escritas utilizando símbolos secretos o preestablecidos (gizli və şərti) o con contenido indecente (nalayiq məzmunlu), así como las cartas que contengan información relacionada con las actividades de la instalación penitenciaria que no esté permitida divulgar, no deben ser enviadas, se notificará al prisionero condenado y la carta será destruida.

El TEDH observó que existía una duda sobre si las reglas disciplinarias internas se aplicaban en relación con la instalación en cuestión, ya que había sido designada para detenidos en espera de juicio en lugar de prisioneros condenados (párr. 69). El Tribunal también señaló la falta de una justificación clara en los informes del Estado que respaldara las acciones de las autoridades, los cuales, entre otras cosas, no describían qué se consideraba “indecente” en el manuscrito ni qué información sobre la instalación de detención se incluía (párr. 70).

Sin embargo, el Tribunal señaló la generalidad y vaguedad de la disposición invocada, que no « definía ni aclaraba lo que debía entenderse por ‘contenido indecente (nalayiq məzmunlu)’ o qué se entendía por ‘información relacionada con las actividades de la instalación penitenciaria que no está permitida divulgar’ » (párr. 71). Como no se demostró que existiera jurisprudencia de los tribunales nacionales que esclareciera estos términos, la disposición « era susceptible de una amplia gama de interpretaciones diversas » (párr. 71). El Tribunal también observó que había salvaguardas procesales insuficientes para restringir la discreción de la administración penitenciaria al interpretar estas reglas (párr. 72) y que su decisión de tratar un manuscrito de libro como una “carta” era inconsistente con una “lectura natural” de la disposición (párr. 73). El Tribunal concluyó que la disposición en cuestión, junto con otras disposiciones de las reglas disciplinarias:

[N]o era previsible en cuanto a sus efectos y no indicaba con suficiente claridad el alcance y la forma de ejercer la discreción otorgada a las autoridades en el ámbito que regulaba. En ausencia de garantías contra decisiones arbitrarias, la discreción otorgada se expresaba esencialmente en términos de poder ilimitado. Por lo tanto, la disposición en cuestión no cumplía con el requisito de “calidad de la ley” de la Convención y, por esta razón, la interferencia en el presente caso no puede considerarse que haya sido “prescrita por la ley”. (párr. 74)



Parte II de la prueba de las tres partes: la restricción debe proteger un interés legítimo

Como se ha señalado anteriormente, el texto del apartado 3 del artículo 19 deja claro que su lista de intereses legítimos es exhaustiva, lo que quiere decir que los Estados no pueden justificar restricciones para proteger intereses que no figuren en esa lista. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha declarado, en el párrafo 22 de su [Observación General n° 34](#), que las restricciones «solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen».

Sin embargo, en la práctica, es poco habitual que los casos se resuelvan con arreglo a la segunda parte de la prueba tripartita. Al quedar de manifiesto el carácter exhaustivo de la lista, los Estados casi siempre alegan una justificación que se refiere a uno de los intereses legítimos. Pese a ello, es posible que los organismos internacionales que velan por los derechos humanos lleguen a la conclusión de que la restricción no se corresponde con un interés legítimo, ya sea porque no aceptan las alegaciones de los Estados (señalando que la restricción tiene que estar directamente relacionada con el interés) o, en ocasiones, porque los Estados no aluden a un interés legítimo.

Cabe citar el caso *Mukong c. Camerún*²³, en el que el Comité de Derechos Humanos de la ONU estudió la denuncia de un periodista que fue detenido a raíz de una entrevista que concedió a la British Broadcasting Corporation (BBC) y en la que se mostraba crítico con el gobierno. Posteriormente fue detenido de nuevo tras participar en una reunión para debatir posibles vías para implantar una democracia multipartidista en Camerún. El periodista alegó múltiples violaciones de sus derechos, entre ellas que el Estado había violado su derecho a la libertad de expresión, amparado por el artículo 19 del PIDCP. Camerún replicó aduciendo que la entrevista incluía información falsa y constituía un

²³ 21 de julio de 1994, Comunicación n° 458/199, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1397.pdf>.

delito de «intoxicación de la opinión pública nacional e internacional» tipificado como un delito de subversión del que posteriormente fue acusado²⁴.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU estimó que Camerún había justificado indirectamente sus acciones por motivos de seguridad nacional y/o de orden público. Sin embargo, consideró que las acciones del Estado no promovían realmente ningún interés legítimo y que, por tanto, no era necesario proceder a la tercera parte (necesidad) de la prueba tripartita. El Comité lo razonó de la siguiente manera:

[...] El legítimo objetivo de salvaguardar, e incluso fortalecer, la unidad nacional en condiciones políticas difíciles no puede alcanzarse tratando de silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos. A ese respecto no se plantea la cuestión de decidir qué medidas serían necesarias para satisfacer los criterios de "necesidad" en tales situaciones.²⁵

Parte III de la prueba de las tres partes: la restricción debe ser necesaria



La tercera parte de la prueba tripartita ('la necesidad de una restricción para promover uno de los intereses legítimos') suele ser, en la práctica, la parte sobre la que se deciden la mayoría de los casos.

En *Konaté v. Burkina Faso*,²⁶ la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos estudió un recurso del redactor jefe de una publicación que había sido condenado a 12 meses de prisión y al pago de una multa tras ser declarado culpable de difamación criminal, desacato e injuria. Estas condenas se fundamentaban en la publicación por parte del demandante de tres artículos, dos de ellos de su autoría, que criticaban a un fiscal. El tribunal de Burkina Faso también ordenó que se suspendiera la publicación de los artículos durante seis meses y que su sentencia se publicara en varios periódicos.²⁷

²⁴ *Ibidem*, párr. 2.2, 2.3, y 4.1

²⁵ *Ibidem*, párr. 9.7.

²⁶ 5 de diciembre de 2014, Sentencia n.º 004/2013, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

²⁷ *Ibidem*, párrs. 3-4 y 6.

En su análisis sobre si tales restricciones a la libertad de expresión eran necesarias, la Corte destacó que se espera que las figuras públicas, incluidos los fiscales, toleren un mayor grado de criticismo que los ciudadanos de a pie y que esto también se aplica a las sanciones (es decir, que éstas no deben ser más severas para los funcionarios). En este caso, las disposiciones sobre difamación y desacato preveían sanciones más severas para los delitos contra determinadas figuras públicas.²⁸

La Corte analizó diversas fuentes internacionales que destacaban la naturaleza problemática del encarcelamiento por difamación antes de concluir que la pena privativa de libertad prevista en la legislación burkinesa «constituye una interferencia desproporcionada en el ejercicio de la libertad de expresión de los periodistas en general y especialmente en la calidad de periodista del demandante»²⁹. La Corte señaló además que las penas privativas de libertad por actos expresivos se deben limitar a los siguientes:

[...] Las circunstancias graves y muy excepcionales, como por ejemplo la incitación a cometer crímenes internacionales, la incitación pública al odio, la discriminación, la violencia o las amenazas contra una persona o un grupo de personas por razones específicas como la raza, el color, la religión o la nacionalidad...³⁰

La Corte sostuvo que la pena de prisión por difamación era incompatible con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por lo que la sanción impuesta al demandante violaba su derecho a la libertad de expresión. Además, la Corte advirtió el carácter excesivo de la multa, la indemnización por daños y perjuicios, los intereses y las costas impuestas al demandante, sobre todo teniendo en cuenta la privación de los ingresos percibidos por su publicación debido a la orden de suspensión de seis meses. La Corte también señaló que Burkina Faso no había demostrado que la suspensión de la publicación fuera necesaria para proteger los derechos y la reputación del fiscal.³¹

Esta necesidad de tolerar las críticas por parte de los funcionarios públicos también influyó en el caso *Künstler contra Austria*,³² en el que el TEDH estudió la denuncia de una asociación de artistas de que un mandamiento judicial, que prohibía la exposición y publicación de un cuadro, atentaba contra la libertad de expresión garantizada por el CEDH. El cuadro en cuestión representaba a varias figuras públicas en posturas sexuales con fotografías de sus rostros sacadas de periódicos. Una de las personas retratadas, el Sr.

²⁸*Ibidem*, párrs. 155-157.

²⁹*Ibidem*, párr. 164.

³⁰*Ibidem*, párr. 165.

³¹ *Ibidem*, párrs. 167, 169 y 171.

³² 25 de enero de 2007, Sentencia nº 68354/01,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-79213%22%7D>].

Meischberger, era miembro de la Asamblea Nacional y antiguo dirigente de un partido político y solicitó una medida cautelar amparándose en una disposición de la Ley de Propiedad Intelectual austriaca.

El Sr. Meischberger, junto con otras personas que aparecían en el cuadro, tenía los ojos tapados por una barra negra. Durante la exposición del cuadro, un visitante lo había dañado salpicándolo con pintura roja, lo que oscureció aún más parte del cuerpo y el rostro del Sr. Meischberger. La solicitud de medida cautelar presentada por el Sr. Meischberger no prosperó en primera instancia, pero el Tribunal de Apelación de Viena revocó esa decisión y prohibió a la asociación de artistas la exposición del cuadro.³³

El TEDH determinó que la restricción no cumplía la tercera parte de la prueba, el requisito de necesidad, partiendo de su exigencia implícita de proporcionalidad. En otras palabras, la ponderación del perjuicio que causaba esta restricción a la libertad de expresión frente a la medida en que fomentaba la protección de los derechos de los demás. En este sentido, el Tribunal observó que el cuadro sólo utilizaba fotos de las cabezas de los individuos, que los ojos estaban ocultos por barras negras y que sus cuerpos estaban «pintados de forma poco realista y exagerada», lo que ponía de manifiesto que no tenía intención de ser realista y que, en cambio, se trataba de una caricatura satírica, señalando que este tipo de expresión « busca por naturaleza suscitar provocación y agitación» y que, por tanto, las injerencias en este tipo de expresión «deben analizarse con sumo cuidado».³⁴

El TEDH consideró además que el cuadro trataba de la figura política del Sr. Meischberger y no de su vida privada, por lo que se esperaba de él «una mayor tolerancia frente a las críticas».³⁵ El TEDH hizo hincapié en que se encontraba entre las figuras menos conocidas de las 33 retratadas en el cuadro y, por otra parte, antes de que el Sr. Meischberger solicitara su medida cautelar, la obra se había deteriorado con pintura roja, lo cual dejó su representación « indudablemente atenuada, si no totalmente eclipsada, por la representación del resto de personas, en su mayoría más notorias, que seguían siendo completamente visibles en el cuadro».³⁶ Por último, el TEDH apuntó que la medida cautelar dictada por el tribunal de apelación no estaba limitada temporal ni espacialmente, lo que significaba que la asociación no podría exponer el cuadro en el futuro aunque el Sr. Meischberger llegara a ser prácticamente un desconocido para

³³*Ibidem*, párrs. 8, 11 y 16. Se ordenó asimismo el pago de las costas judiciales del Sr. Meischberger y la difusión de la resolución de apelación en dos periódicos austriacos.

³⁴*Ibidem*, párr. 33.

³⁵ *Ibidem*, párr. 34.

³⁶ *Ibidem*, párr. 36.

cuando se celebrara una posible exposición futura. Tras sopesar todos estos factores, el Tribunal dictaminó que se había producido una violación de la libertad de expresión y concluyó que las repercusiones del mandamiento judicial eran desproporcionadas con respecto al interés legítimo que perseguía.³⁷

Actividad 4: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 4 minutos

Recapitulación de la prueba de las tres partes

El siguiente cuadro resume los principales requisitos de cada parte de la prueba tripartita en virtud del apartado 3 del artículo 19 del PIDCP:

I: Provisto por ley	II: Persecución de un interés legítimo	III: Necesaria
<p>La restricción debe reunir las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Clara (no ambigua, ya que de lo contrario no advierte debidamente y otras personas deciden sobre su alcance). ● Accesible (es decir, que esté publicada). ● No conceder demasiada discrecionalidad. ● Debidamente promulgada con arreglo al ordenamiento jurídico nacional. <p>Las restricciones se pueden recoger en actos</p>	<p>La restricción debe perseguir un interés legítimo, del que el apartado 3 del artículo 19 del PIDCP establece una lista exhaustiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● El respeto de los derechos o la reputación de los demás ● La protección de la seguridad nacional o del orden público ● La protección de la salud pública o de la moral pública 	<p>La restricción debe cumplir los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Abordar una necesidad social real y apremiante (no sólo amenazas menores) ● Ser la alternativa menos intrusiva para proteger el interés (es decir, si existen varias alternativas eficaces, se debe optar por la que restrinja menos los derechos) ● No ser excesivamente amplias (es decir, deben captar únicamente los discursos que sean dañinos); las normas demasiado amplias tienden a ser

³⁷ *Ibidem*, párrs. 35-38.

<p>subordinados, como reglamentos o códigos de conducta adoptados por los organismos reguladores, si bien la autorización ha de figurar en la legislación primaria, que deberá precisar el ámbito de aplicación de las normas subordinadas.</p>		<p>imprecisas, lo que da pie a posibles abusos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser proporcionada, lo que significa que el perjuicio a la libertad de expresión no supere el beneficio en términos de protección del interés legítimo**. <p>**Cabe señalar que el análisis de proporcionalidad engloba el efecto de las sanciones excesivas, susceptibles de ejercer un efecto «amedrentador» sobre la libertad de expresión.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Los requisitos de la prueba tripartita para las restricciones a la libertad de expresión son acumulativos, lo que significa que han de cumplirse todos ellos para que una restricción se considere legítima. Como se ha señalado anteriormente, la mayoría de los casos internacionales sobre libertad de expresión se centran en la parte relativa a la necesidad de esta prueba, que implica diversas consideraciones. A continuación, se presentan algunas declaraciones de organismos internacionales de derechos humanos sobre lo que implica el requisito de necesidad.

Declaraciones sobre la necesidad

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha resumido la parte de necesidad de la prueba en los párrafos 34 y 35 de su Observación General nº 34 de la siguiente manera:

Las restricciones no deben ser excesivamente amplias. En su Observación general Nº 27, el Comité señaló que "las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse... El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen. El principio de proporcionalidad también debe tener en cuenta la forma de expresión de que se trate así como los medios por

los que se difunda. Por ejemplo, el Pacto atribuye una gran importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática.³⁸

Cuando un Estado parte alega un motivo legítimo para restringir la libertad de expresión, tiene que demostrar de forma específica e individualizada la naturaleza exacta de la amenaza, así como la necesidad y proporcionalidad de la medida concreta adoptada, estableciendo sobre todo una conexión directa e inmediata entre la manifestación y la amenaza.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ofrece uno de los mejores resúmenes de esta parte de la prueba:

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho³⁹

Por último, pero no por ello menos importante, el TEDH presenta una buena explicación sobre el «estado de necesidad»:

Concretamente, el Tribunal debe determinar si las razones aducidas por las autoridades nacionales como justificación de la injerencia eran «pertinentes y suficientes» y si la medida adoptada era «proporcionada a los objetivos legítimos perseguidos»..... De este modo, el Tribunal debe cerciorarse de que las autoridades nacionales, apoyándose en una correcta apreciación de los hechos pertinentes, hayan aplicado normas conformes con los principios consagrados en el artículo 10 [la garantía de la libertad de expresión en virtud del CEDH].⁴⁰

³⁸ Observación general n° 34 del Comité de derechos del hombre de las Naciones Unidas, párr. 33, 34, 11-29 de julio de 2011, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaQW3y%2FwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPfIdfW1VIMIVkoM%2B312r7R>

³⁹ *Claude Reyes y otros vs. Chile*, 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151, párr. 91, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf.

⁴⁰ *Cumpănă y Mazăre contra Rumanía*, 17 de diciembre de 2004, Sentencia n° 33348/96, párr. 90, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:%5B%22001-67816%22%5D>.

Actividad 5: Vídeo de experto

Sra. Pansy Tlakula, exdirectora general de elecciones y expresidenta de la Comisión Electoral de Sudáfrica (IEC), exrelatora especial sobre la libertad de expresión y el acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Mi nombre es Pansy Tlakula, soy la Presidenta de la Autoridad Reguladora de la Información de Sudáfrica. También soy la ex Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

La privacidad es, al igual que la libertad de expresión, un derecho humano fundamental, garantizado en varios instrumentos internacionales, incluido el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La relación entre la privacidad y la libertad de expresión es compleja. Por un lado, estos dos derechos a menudo se apoyan mutuamente. La libertad de expresión es esencial para que las personas puedan debatir sobre prácticas que violen la privacidad y proponer soluciones. El respeto a la privacidad también es importante para crear un entorno propicio a la libertad de expresión.

Por ejemplo, cuando un Estado no respeta la privacidad al adoptar programas de vigilancia intrusivos sin las debidas salvaguardias procesales, o no protege contra violaciones a la privacidad por parte de actores no estatales, habrá un efecto disuasivo en la libertad de expresión, ya que muchas personas temerán expresar sus opiniones. Por otro lado, estos dos derechos a veces entran en conflicto, invocándose la privacidad como razón para restringir la libertad de expresión. Como hemos visto, la protección de los derechos de los demás, que incluye el derecho a la privacidad, está entre los intereses legítimos para restringir la libertad de expresión. Sin embargo, cualquier restricción sobre esta base debe, por supuesto, pasar las otras dos partes de la prueba. Como parte del criterio de necesidad, la tercera parte incluye una evaluación de proporcionalidad que implica un equilibrio entre si el daño a la libertad de expresión no supera los beneficios en términos de protección de la privacidad.

En el derecho internacional, dos estándares son particularmente relevantes para la privacidad como restricción a la libertad de expresión. Primero, como todas las restricciones a la libertad de expresión, la ley debe definir la privacidad de manera clara y precisa. Definir la privacidad en general no es una tarea fácil. Ya en 1890, un famoso artículo de revista jurídica estadounidense de Samuel Warren y Louis Brandeis la definió como el "derecho a ser dejado en paz". Esa definición claramente proporciona poca orientación detallada. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, se ha negado a proporcionar una definición exhaustiva de la noción de "vida privada" a los efectos de la garantía del artículo 8 de la Convención Europea sobre la protección de la vida privada y familiar. Sin embargo, su jurisprudencia ha proporcionado algunas orientaciones. Si bien este enfoque flexible ha permitido que el entendimiento de este

derecho por parte del Tribunal siga el ritmo de los cambios sociales y tecnológicos, no proporcionar una definición clara de la privacidad es inapropiado cuando este derecho sirve de base para limitar la libertad de expresión. Se acepta generalmente que la privacidad implica tanto un elemento objetivo como un elemento subjetivo.

El elemento objetivo implica una expectativa razonable de privacidad. Esto puede deberse a la ubicación (como estar en el propio hogar o tener una comida privada en un restaurante) o al tema (como información médica o bancaria). El elemento subjetivo implica que el individuo haya tratado el asunto como privado, o al menos no lo haya tratado de manera que le prive de su calidad privada. Esto es particularmente relevante para las figuras públicas, incluidos los parlamentarios, que pueden criticar y utilizar con fines de campaña material que de otro modo sería privado. Así, un político puede utilizar su estado familiar, su lugar de residencia, sus antecedentes o religión para crear una imagen pública con fines de campaña. Si lo hace, no puede luego alegar que esto es privado, por ejemplo, para intentar impedir que los medios informen al respecto. Una idea clave aquí es que uno es dueño de su propia privacidad y siempre puede consentir, ya sea explícita o implícitamente, en renunciar a su derecho a la privacidad.

El segundo estándar clave para la privacidad como restricción a la libertad de expresión es que, cuando los dos derechos entran en conflicto, el análisis de cuál derecho debe prevalecer se basa en dónde reside el mayor interés público general. El Principio 10 de la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión refleja esta idea, afirmando: “Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.” De manera similar, el Principio 21(2) de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece: “Las leyes de privacidad y secreto no deben inhibir la difusión de información de interés público”.

Este punto es nuevamente de gran relevancia para los parlamentarios, ya que a menudo existe un mayor interés público en el debate sobre ellos, incluso sobre sus vidas privadas. Por ejemplo, cuando un parlamentario ha tomado una posición pública sobre cualquier tema, digamos la protección del medio ambiente, la difusión de información sobre si él o ella practica el reciclaje adecuado en casa, lo que normalmente sería privado, probablemente se considere una cuestión de interés público.

Actividad 6: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 7 minutos

Estudios de caso sobre libertad de expresión y privacidad

Los casos Von Hannover: privacidad y libertad de expresión



En dos casos relacionados con la Princesa Carolina de Mónaco en 2004 y 2012 (*Von Hannover contra Alemania* y *Von Hannover contra Alemania (nº 2)*), el TEDH dispuso claramente cómo abordar las situaciones en las que la intimidad choca con la libertad de expresión. En ambos casos se trataba de la publicación de fotos de la Princesa en lugares públicos. En el primer caso, los tribunales alemanes respaldaron en gran medida la publicación de las fotos, alegando que la Princesa era una figura de la sociedad contemporánea «por excelencia» (*eine „absolute“ Person der Zeitgeschichte*), cuya intimidad cesaba esencialmente cuando salía de su domicilio.

En cambio, el Tribunal Europeo sostuvo que varias de las fotos (como, por ejemplo, las de ella montando a caballo, esquiando o tropezándose con algo en una playa privada) no entrañaban ningún interés público en absoluto, declarando lo siguiente:

El Tribunal considera que se debe hacer una distinción fundamental entre informar sobre hechos, incluso polémicos, capaces de contribuir a un debate en una sociedad democrática en relación con los políticos en el ejercicio de sus funciones, así como informar sobre detalles de la vida privada de un individuo que, además, como en este caso, no desempeña funciones oficiales.⁴¹

Es significativo que el Tribunal también apuntara que la idea de una figura de la sociedad contemporánea «por excelencia» podría ser apropiada para un político que ejerciera un cargo oficial, pero no para la Princesa, dada su falta de cargos oficiales.

En el segundo caso, resuelto por una Gran Sala⁴², las fotos se centraron en la forma en que la familia, incluida la Princesa Carolina, cuidaba del entonces Príncipe de Mónaco, el

⁴¹ *Von Hannover contra Alemania*, 24 de junio de 2004, Sentencia nº 59320/00, párr. 63, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%22001-61853%22>].

⁴² En una Gran Sala participa un mayor número de jueces, normalmente 17, y sus decisiones tienen mucho más peso.

Príncipe Rainiero III, durante su enfermedad. En ese caso,⁴³ el Tribunal enunció una serie de factores a tener en cuenta a la hora de contraponer la libertad de expresión a la intimidad. En general, la consideración dominante era si la publicación contribuía a un asunto de interés público (párrafo 109). Otros factores a tener en cuenta son:

- La notoriedad de la persona y el tema de contenido expresivo (párr. 110).
- La conducta anterior de la persona (párr. 111).
- El contenido, la forma y las consecuencias de la publicación (párr. 112).
- Las circunstancias en las que se tomaron las fotos (párr. 113).

En este caso, el Tribunal Europeo respaldó la decisión de los tribunales alemanes que permitían la publicación de las fotos, mostrándose dispuesto a conceder un amplio margen de maniobra a contenidos que, de otro modo, vulnerarían la intimidad y contribuirían en cierta medida a un debate sobre un asunto de interés público.

El caso de *Éditions Plon contra Francia*, que se refería a la publicación de detalles médicos delicados sobre el ex presidente francés François Mitterrand por parte de su médico, da una idea de hasta dónde está dispuesto a llegar el TEDH, como mínimo, para proteger la libertad de expresión relacionada con los políticos. Aunque el Tribunal confirmó una medida cautelar contra la publicación del material, sostuvo que una medida cautelar posterior, menos de un año después, no era legítima, aduciendo que «cuanto más tiempo transcurría, más prevalecía el interés público en la discusión de la historia de los dos mandatos del Presidente Mitterrand sobre las exigencias de protección de los derechos del Presidente en materia de confidencialidad médica».⁴⁴

El «derecho al olvido»

⁴³ *Von Hannover contra Alemania* (nº 2), 7 de febrero de 2012, Sentencia nº 40660/08 y 60641/08, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:\[%22SPA%22\],%22appno%22:\[%2240660/08%22,%22260641/08%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-139414%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%2240660/08%22,%22260641/08%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-139414%22]}).

⁴⁴ *Éditions Plon contra Francia*, 18 de mayo de 2004, Sentencia nº 58148/00, párr. 53, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-61760%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-61760%22]}).



En la última década, varias jurisdicciones han reconocido lo que se suele denominar el «derecho al olvido». Se trata de un derecho, análogo al «derecho a la supresión» de datos en virtud de algunas leyes de protección de datos, a que los motores de búsqueda comerciales eliminen enlaces a cierta información personal a petición de los usuarios. Se parte de la premisa básica de que existe poco o ningún interés público en cierta información personal del pasado. En consecuencia, no debe aparecer de forma destacada en los resultados de los motores de búsqueda, aunque pueda permanecer en el sitio web que contiene la información.

El derecho al olvido fue reconocido en un fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 2014.⁴⁵ Este caso afectaba a un ciudadano español, el Sr. González, que presentó una denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos contra un periódico español y Google España por dos artículos de 1998 que aparecían al buscar su nombre en Google y que hacían referencia a un procedimiento judicial contra él por el cobro de deudas a la Seguridad Social. El Sr. González pidió que se obligara al periódico a eliminar y modificar las referencias a su persona en su página web y a Google a eliminar u ocultar sus datos personales para que no aparecieran en los resultados de las búsquedas. La Agencia Española de Protección de Datos se negó a ordenar al periódico la retirada de la información. Sin embargo, la Agencia consideró que Google, como motor de búsqueda, estaba obligado por la legislación de protección de datos, que le exigía dejar de permitir el acceso a determinada información personal que vulneraba los derechos a la protección de datos y a la dignidad personal.⁴⁶ Google Spain y Google Inc. interpusieron recursos judiciales impugnando dicha decisión, por lo que el tribunal español remitió varias cuestiones sobre el asunto al TJUE para su estudio.

El TJUE mantuvo que la normativa de protección de datos vigente en aquel momento era aplicable a Google, al considerar que «la propia visualización de datos personales en una página de resultados de búsqueda constituye un procesamiento de dichos datos», y los motores de búsqueda no pueden «eludir las obligaciones y garantías» establecidas por una directiva de la UE sobre protección de datos personales.⁴⁷ Además, determinó que el tratamiento de datos personales por parte de un motor de búsqueda era «susceptible de

⁴⁵ *Google Spain SL y otro contra Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y otro*, 13 de mayo de 2014, Asunto nº C-131/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0131>.

⁴⁶ *Ibidem*, párrs. 14-17.

⁴⁷ *Ibidem*, párrs. 57-58.

menoscabar significativamente el derecho fundamental a la intimidad» cuando se realizaba como resultado de una búsqueda por el nombre de una persona, permitiendo a los buscadores trazar un perfil detallado de una persona y tener acceso a una gran cantidad de información sobre la vida privada a la que no se habría podido acceder fácilmente sin la ayuda de un motor de búsqueda.⁴⁸

El TJUE consideró que los meros intereses económicos de las empresas operadoras de motores de búsqueda no bastaban para justificar tal violación de la intimidad. Sin embargo, reconocieron que la supresión de resultados de la lista puede afectar al «interés legítimo» de los internautas en acceder a la información, lo que tendría que sopesarse con los derechos del interesado. El TJUE consideró que, como «regla general», los derechos del interesado prevalecerían sobre los intereses de otros usuarios, pero que el resultado de la ponderación dependería de «la naturaleza de la información en cuestión y de su sensibilidad para la vida privada del interesado, así como del interés del público en disponer de dicha información, el cual puede variar, sobre todo, en función del papel que desempeñe el interesado en la vida pública».⁴⁹

A continuación, el TJUE sostuvo que los interesados pueden solicitar que la información sobre su persona deje de figurar en una lista de resultados de búsqueda cuando, habida cuenta de todas las circunstancias, la información resulte inadecuada, irrelevante o haya dejado de ser pertinente, o excesiva en relación con la finalidad del tratamiento efectuado por la empresa operadora del motor de búsqueda, teniendo en cuenta el interés público en acceder a ella. En tales circunstancias, la información deberá suprimirse de los resultados del motor de búsqueda.⁵⁰

Posteriormente, el TJUE se ha mostrado relativamente prudente en cuanto a la ampliación del derecho al olvido en otros contextos. En 2017, el Tribunal examinó un caso italiano relativo a la solicitud de un particular, el Sr. Manni, para que una cámara de comercio borrara, anonimizará o bloqueara las referencias que le vinculaban a la liquidación de la empresa de la que había sido director y liquidador.⁵¹ El TJUE señaló que había una serie de usos legítimos de los datos de los registros mercantiles y que el tribunal nacional tendría que evaluar si el acceso a esa información debía limitarse excepcionalmente caso

⁴⁸*Ibidem*, párr. 80.

⁴⁹*Ibidem*, párr. 81.

⁵⁰*Ibidem*, párr. 94.

⁵¹ *Cámara di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce contra Salvatore Manni*, 9 de marzo de 2017, Asunto nº C-385-15, párrs. 23-26,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188750&pageIndex=0&doclang=ES&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=446798>).

por caso tras considerar diversos factores, como el tiempo transcurrido desde la disolución de la empresa.⁵²

El derecho al olvido sigue suscitando controversia entre los defensores de la libertad de expresión. La ONG para la defensa de la libertad de expresión, ARTICLE 19, sugería en su informe político [*The Global Principles on Protection of Freedom of Expression and Privacy*](#) (Principios Globales para la Libertad de Expresión y la Privacidad), publicado en 2017, que el derecho, en la medida en que esté reconocido en una jurisdicción determinada, se limite al «derecho de las personas, en virtud de la legislación sobre protección de datos, a solicitar a los motores de búsqueda que eliminen de la lista los resultados inexactos o desfasados obtenidos a partir de una búsqueda de su nombre» (Principio 18.1). Sugiere además que las solicitudes de supresión de la lista estén «sujetas a la resolución final de los tribunales o de órganos jurisdiccionales independientes con conocimientos pertinentes en materia de libertad de expresión» (Principio 18.2).

Actividad 7: Juego

Actividad 8: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 9 minutos

Retos específicos para la libertad de expresión: la reputación



La protección de la reputación es uno de los tipos de restricción de la libertad de expresión más importantes a la vez que complejos. Está reconocida, en todos los países, como un ámbito legítimo de restricción y las leyes que protegen la reputación (que reciben distintos nombres, entre los que se encuentran difamación, calumnia, difamación y leyes de desacato) son prácticamente universales (aquí empleamos el término difamación para cualquier ley que pretenda proteger la reputación). A su vez, muchas de estas leyes tienen un carácter excesivamente amplio, a veces de forma muy significativa, y un porcentaje considerable de los casos de libertad de expresión que se presentan ante los tribunales internacionales constituyen impugnaciones a las leyes de difamación, o a la forma en que se han interpretado y aplicado.

⁵²*Ibidem*, párrs. 59-60, 63.

La difamación también es un asunto de gravedad para los parlamentarios, incluso en los casos en los que se les acusa de haber cometido difamación. Un ejemplo de ello fue una serie de 15 casos en los que se vieron implicados parlamentarios de Camboya (*caso CMBD/27 y otros* ante el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP), algunos de los cuales supusieron condenas penales de los parlamentarios por difamación.⁵³ También se puede citar el caso de Jean Marc Kabund, diputado de la República Democrática del Congo y ex vicepresidente primero de la Asamblea Nacional, condenado a siete años de prisión por «difamación contra el Jefe del Estado» y «difusión de rumores falsos» tras pronunciar un discurso crítico con el Presidente de la República.⁵⁴

Una norma internacional clave respecto a la difamación guarda relación con la cuestión de si debe tratarse como un asunto de derecho penal o civil. Varias autoridades internacionales han declarado que la difamación penal en su conjunto representa una violación del derecho a la libertad de expresión. Por ejemplo, en su [Declaración Conjunta de 2002](#), los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión declararon: «La difamación penal no es una restricción justificable de la libertad de expresión; debe derogarse la legislación penal sobre difamación y sustituirse, conforme sea necesario, por leyes civiles de difamación apropiadas».⁵⁵ En otras declaraciones se ha indicado que, cuando menos, las sanciones penales por difamación no son lícitas. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU declaró en el párrafo 47 de la [Observación General n° 34](#): «Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada». Esencialmente, , las leyes penales contra la difamación no cumplen con el criterio de "necesidad" del test de tres partes para las restricciones a la libertad de expresión, ya que una medida menos intrusiva, es decir, las leyes de difamación civil, es adecuada para proteger las reputaciones.

A pesar de las declaraciones internacionales que alertan contra la difamación penal, la UNESCO ha informado de que, en 2021, al menos 160 Estados miembros de la UNESCO (la mayoría) seguían disponiendo de leyes penales contra la difamación con distintas frecuencias de uso.⁵⁶ Sin embargo, varios países han suprimido la legislación penal general contra la difamación y otros tantos han eliminado la pena de prisión como posible condena por difamación. Según un informe

⁵³Decisión adoptada por consenso por el Consejo de Gobierno de la UIP en su 201ª sesión (San Petersburgo, 18 de octubre de 2017), <http://archive.ipu.org/hr-e/199/cmbd27.pdf>.

⁵⁴Decisión adoptada por consenso por el Consejo de Gobierno de la UIP en su 212ª sesión (Luanda, 27 de octubre de 2023), <https://web.secretariagrulacuiip.org/wp-content/uploads/2023/07/CL-Decisions-CHRP-FINAL-Esp.pdf>.

⁵⁵ Adoptada el 10 de diciembre de 2002, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2>.

⁵⁶ Rosario Soraide, *El "mal uso" del sistema judicial para atacar la libertad de expresión* (2022, UNESCO), p. 8, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_spa.

de la UNESCO de 2022, la distribución regional de los Estados miembros que han despenalizado parcial o totalmente la difamación es la siguiente: 12 (África), 0 (Estados Árabes), 7 (Asia y el Pacífico), 14 (Europa Central y del Este), 18 (América Latina y el Caribe) y 6 (Europa Occidental y Norteamérica). Resulta preocupante que el mismo informe señalara que la tendencia gradual hacia la despenalización se estaba ralentizando y denunciara un mayor uso de las disposiciones penales sobre difamación para restringir la libertad de expresión en línea.⁵⁷

Otra norma internacional clave es que las figuras públicas, y en especial los políticos, deben estar obligados a tolerar mayor criticismo que los ciudadanos de a pie. En otras palabras, las leyes sobre difamación tienen que reconocer, ya sea explícitamente o en su aplicación por los tribunales, que es necesario salvaguardar el interés público de la crítica abierta a las figuras públicas. Además, las figuras públicas deben comprender que están sujetas a la crítica y al escrutinio y que lo aceptan cuando asumen sus funciones políticas. Este principio se aplica claramente a los parlamentarios, que han decidido expresamente representar a sus electores y ejercer cargos públicos, por lo que necesitan estar abiertos a un debate público crítico. Cada país pone en práctica esta norma de forma diferente. Las leyes que otorgan una protección especial contra las críticas a los políticos y/o funcionarios de alto rango, incluido el jefe del Estado, van en contra de esta norma y no son legítimas.

Protección especial para la expresión de interés público

En el párrafo 47 de la [Observación General n° 34](#), relativa a las leyes sobre difamación, el Comité de Derechos Humanos de la ONU describió la necesidad de una protección especial para la expresión de interés público: «Sea como fuere, un interés público en el objeto de las críticas debería poder alegarse como defensa.». La [Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África](#) de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se centró más en las figuras públicas al afirmar, en su Principio 21(b): «Se exigirá a las figuras públicas que toleren un mayor grado de crítica». Tal fue también el enfoque seguido en el Principio 11 de la [Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión](#): «Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad».

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha dejado claro que las figuras públicas deben mostrarse más tolerantes con las críticas que los ciudadanos de a pie:

La Corte ha señalado que, en una sociedad democrática, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público están más expuestas al escrutinio y la crítica del público. Este umbral de protección diferente se explica porque sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del

⁵⁷*Ibidem*, pp. 8, 10 y 11.

debate público y, por tanto, se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente¹⁴¹. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de las personas participantes en asuntos de interés público no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático⁵⁸

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha seguido un planteamiento similar:

A juicio de la Corte, la libertad de expresión en una sociedad democrática debe someterse a un menor grado de injerencia cuando se desarrolla en el contexto de un debate público relacionado con figuras públicas. En este sentido, como afirma la Comisión, «las personas que desempeñan cargos públicos muy visibles deben enfrentarse necesariamente a un mayor grado de criticismo que los ciudadanos de a pie. De lo contrario, el debate público puede quedar completamente sofocado».⁵⁹

El TEDH ha aclarado en numerosas ocasiones que existe un amplio margen para la crítica a los políticos, como en su primer caso sobre difamación:

Los límites de la crítica permitida son más amplios en relación a un político considerado como tal que cuando se trata de un mero particular: el primero, a diferencia del segundo, se expone, inevitable y deliberadamente, a una fiscalización atenta de sus actos y gestos, tanto por los periodistas como por la multitud de ciudadanos, y por ello tiene que mostrarse más tolerante.⁶⁰

El margen para las críticas al gobierno es aún más amplio:

Los límites de la crítica admisible son más amplios en relación con el Gobierno que con un simple particular, e incluso que con un político. En un sistema democrático, sus acciones u omisiones deben estar situadas bajo el control atento no sólo de los poderes legislativo y judicial, sino también de la prensa y de la opinión pública.⁶¹

⁵⁸ *Baraona Bray vs. Chile*, 24 de noviembre de 2022 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Párr. 111, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_481_esp.pdf.

⁵⁹ *Konaté v. Burkina Faso*, Sentencia (méritos) de 5 de diciembre de 2014, Solicitud núm. 004/2013, párr. 155, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

⁶⁰ *Lingens contra Austria*, 8 de julio de 1986, Sentencia No. 9815/82, párr. 42, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22languageisocode%22:%22SPA%22,%22appno%22:%229815/82%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-165091%22>].

⁶¹ *Castells contra España*, 23 de abril de 1992, Sentencia nº 11798/85, párr. 46, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22languageisocode%22:%22SPA%22,%22appno%22:%2211798/85%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-164610%22>].

En el mismo caso, el Tribunal subrayó la importancia de la libertad de expresión para los representantes electos:

La libertad de expresión, preciosa para cualquier persona, lo es muy particularmente para un elegido del pueblo: representa a sus electores, expone sus preocupaciones y defiende sus intereses. Consiguientemente, en el caso de injerencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, según ocurre con el demandante, se impone a este Tribunal aplicar el control más estricto.⁶²

El amplio margen para la crítica también se aplica a los funcionarios: «Los funcionarios públicos que actúan con carácter oficial están sujetos, al igual que los políticos, a límites más amplios de crítica aceptable que los ciudadanos de a pie».⁶³ No se limita al debate político, sino que abarca cualquier debate sobre asuntos de interés público, y el Tribunal deja claro que «no hay justificación» para distinguir entre política y otros asuntos de interés público.⁶⁴

Asimismo, las grandes empresas deben mostrar una gran tolerancia a las críticas:

[...] Las grandes empresas públicas se exponen inevitablemente y con conocimiento de causa a un estrecho escrutinio de sus actos y, como pasa con las personas que las dirigen, los límites de la crítica aceptable son más amplios tratándose de estas empresas.⁶⁵

Excede el alcance de este curso profundizar en todos los aspectos de la ley de difamación. Pero hay dos afirmaciones que nos dan una idea de algunas de las protecciones clave que se deben incorporar a estas leyes para garantizar un equilibrio adecuado entre la protección de la reputación y el respeto del derecho a la libertad de expresión. La primera es el párrafo 47 de la [Observación General n° 34](#), que afirma:

Las leyes sobre difamación deben redactarse con cuidado para asegurarse de que

⁶²*Ibidem*, párr. 42.

⁶³ *Thoma v. Luxembourg*, 29 de marzo de 2001, Sentencia n° 38432/97, párr. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%22001-59363%22>].

⁶⁴ *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 de junio de 1992, Sentencia n° 13778/88, párr. 64, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%22001-57795%22>].

⁶⁵ *Steel and Morris v. the United Kingdom*, 15 de febrero de 2005, Sentencia n° 68416/01, párr. 94, <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%22001-68224%22>].

cumplan lo dispuesto en el párrafo 3 y no sirvan en la práctica para atentar contra la libertad de expresión. Todas las leyes de esta índole, y en particular las leyes penales relativas a la difamación, deberían incluir **medios de defensa tales como la prueba de la verdad y no aplicarse a las formas de expresión que, por su naturaleza, no estén sujetas a verificación**. Al menos en lo que atañe a los comentarios sobre figuras públicas, habría que considerar la posibilidad de no sancionar las declaraciones que no fueran verídicas pero se hubieran publicado por error y no con mala intención. Sea como fuere, **un interés público en el objeto de las críticas debería poder alegarse como defensa**. Los Estados partes deberían tener cuidado de **no imponer sanciones excesivamente punitivas**. Cuando procediera, los Estados partes deberían fijar límites razonables al requisito de que el demandado reembolse las costas de la parte en cuyo favor se haya fallado en el juicio.

Se destacan así dos defensas clave, la verdad y las declaraciones sobre asuntos de interés público, así como la noción de que las sanciones por difamación no pueden ser excesivas.

Una declaración aún más clara de las normas apropiadas para las leyes sobre difamación puede encontrarse en la [Declaración Conjunta de 2000](#) de los mandatos internacionales especiales

Como mínimo, la legislación sobre difamación debe cumplir las siguientes pautas:

- Debe considerarse la posibilidad de derogar las leyes penales sobre difamación y adoptar en su lugar leyes civiles, conforme a pautas internacionales pertinentes.
- Debe prohibirse que el Estado, en relación con objetos tales como banderas o símbolos, organismos públicos y autoridades públicas de cualquier tipo inicien acciones por difamación
- Las leyes sobre difamación deben reflejar la importancia de un debate abierto sobre cuestiones de interés público, así como el principio de que las figuras públicas están obligadas a someterse a una crítica más intensa que los ciudadanos privados; en especial deben derogarse las leyes que brindan protección especial a las figuras públicas, como las leyes sobre desacato.
- El demandante debe soportar la carga de la prueba de la falsedad de toda cuestión de hecho sobre cuestiones de interés público.
- Nadie debe estar expuesto a acciones enmarcadas en la legislación sobre difamación por expresar opiniones.
- En toda circunstancia debe admitirse como defensa, en relación con una declaración referente a una cuestión de interés público, la prueba de que la publicación era razonable.
- Las sanciones civiles por difamación no deben ser de tales proporciones que susciten un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, y deben ser diseñadas de modo de restablecer la reputación dañada, y no de indemnizar al demandante o castigar al demandado; en especial, las sanciones pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados, y la ley debe dar prioridad a la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias.⁶⁶

⁶⁶ Aprobada el 30 de noviembre de 2000,

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=142&lID=2>.

Actividad 9: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 17 minutos

Retos específicos para la libertad de expresión: la igualdad, la incitación al odio y la religión



Por lo general, la legislación internacional, y en concreto el artículo 19 del PIDCP, permite a los Estados restringir la libertad de expresión para proteger determinados intereses públicos o privados, como los derechos y la reputación de los demás y el orden público, pero no se les obliga a ello. Existen dos excepciones principales, concretamente los requisitos establecidos en el artículo 20 del PIDCP para la prohibición de la propaganda en favor de la guerra y la incitación al odio. Sin duda, la primera obedece a que el PIDCP se promulgó hace relativamente poco, tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial. La segunda, en cambio, deriva de la importancia de respetar la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. Más específicamente, el apartado 2 del artículo 20 del PIDCP establece: «Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley».

Se entiende generalmente que esto incluye una serie de distintos elementos, como los siguientes:

1. Se entiende que el término «apología» implica intencionalidad, de modo que sólo cuando el orador desee incitar al odio se le podrá exigir responsabilidad.
2. El discurso debe incitar al odio en base a uno de los tres motivos enumerados, que son la nacionalidad, la raza o la religión. Se trata de un ámbito en el que las legislaciones nacionales suelen ir mucho más allá, prohibiendo la incitación al odio por otros motivos, como el origen étnico, el género, la orientación sexual, etc.
3. El discurso debe incitar a otros al odio, la discriminación o la violencia. De la jurisprudencia se desprende claramente que esto requiere un nexo muy estrecho entre el discurso en cuestión y el resultado. Una mera tendencia o riesgo general de promover el resultado no es suficiente. Debe haber una probabilidad directa y elevada de que se dé ese resultado.
4. El discurso debe incitar a uno de tres resultados, como son la discriminación, la hostilidad o la violencia. Dos de ellos (la discriminación y la violencia) son actos específicos (la discriminación se suele tipificar en la legislación nacional, pero generalmente conlleva la denegación de servicios o prestaciones). La tercera (la hostilidad) es un estado mental y, por tanto, intrínsecamente más difícil de detectar o demostrar. Pero es obvio que se trata de una emoción muy fuerte, que va más allá de los meros prejuicios o estereotipos. Probablemente se empleó la palabra «hostilidad» para no repetir la palabra «odio», pero la intención era que representara un tipo similar de emoción intensa.

5. En su mayor parte, se ha entendido que «prohibido por la ley» se refiere a una prohibición de derecho penal. Ahora bien, en este ámbito también se deben tener en cuenta las medidas de derecho civil y administrativo, como los códigos de conducta para los organismos de radiodifusión y/o el derecho a presentar una demanda civil cuando se hayan sufrido pérdidas como consecuencia de la incitación al odio.

Si bien las restricciones a la libertad de expresión para combatir el discurso de odio real persiguen el interés legítimo de proteger los derechos de los demás, aún deben cumplir con las otras dos partes del test de tres partes para las restricciones a la libertad de expresión, a saber, que estén previstas por la ley y que sean necesarias.

Se pueden extraer normas más detalladas sobre la incitación al odio de la jurisprudencia de diversos tribunales y otros organismos de supervisión. Sin embargo, un buen compendio de los estándares que debe cumplir la legislación sobre la incitación al odio se encuentra en una [Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación](#) (Joint Statement on Racism and the Media) adoptada por los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA en 2001:

- Nadie debe ser penalizado por declaraciones que sean ciertas.
- Nadie debe ser penalizado por la difusión de discursos que inciten al odio, a menos que se haya demostrado que lo hizo con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia.
- Debe respetarse el derecho de los periodistas a decidir la mejor manera de comunicar información e ideas al público, especialmente cuando informen sobre racismo e intolerancia.
- Nadie debe ser objeto de censura previa.
- Cualquier imposición de sanciones por parte de los tribunales debe ajustarse estrictamente al principio de proporcionalidad.⁶⁷

Asimismo, es evidente que las leyes que prohíben hacer afirmaciones con carácter general sobre acontecimientos históricos, como es el caso de las leyes sobre el negacionismo del Holocausto, se enfrentan a una carga muy pesada de justificación en tanto que restricción de la libertad de expresión. Como señaló el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el párrafo 49 de la [Observación General n° 34](#):

Las leyes que penalizan la expresión de opiniones sobre hechos históricos son incompatibles con las obligaciones que el Pacto impone a los Estados partes en lo tocante al respeto de las libertades de opinión y expresión. El Pacto no autoriza la prohibiciones penales de la expresión de opiniones erróneas o interpretaciones incorrectas de acontecimientos pasados.

Según estas normas, el discurso racista o sesgado, por muy moralmente reprobable que sea, no compromete necesariamente la responsabilidad legal del orador. Sólo cuando el discurso reúna

⁶⁷Adoptada el 27 de febrero de 2001, <https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/40120.pdf>.

las estrictas condiciones antes expuestas se deberá prohibir legalmente por tratarse de incitación al odio. Sin embargo, todo ello se entiende sin perjuicio de los códigos de conducta de los medios de comunicación o adoptados por los partidos políticos, que suelen aprobar normas más estrictas en este ámbito.

Ahora bien, cuando el discurso del odio es perpetrado por figuras públicas destacadas, éste puede ser particularmente dañino y es más probable que incite al odio, la discriminación o la violencia. Las figuras públicas suelen tener una audiencia mayor que una persona promedio y su discurso suele ser más influyente. Esta cuestión quedó reflejada en el [Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso](#) que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, adoptado en 2012 bajo los auspicios de las Naciones Unidas tras un largo e intenso proceso de consultas con expertos de distintas regiones del mundo.⁶⁸ El Plan de Acción de Rabat aporta directrices sobre cómo aplicar las disposiciones penales relativas a la incitación al odio, y enumera la posición y el estatus del orador como uno de los factores a considerar. Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha considerado la posición o el estatus de un orador en la sociedad, así como la audiencia a la que se dirige el discurso, como un factor de importancia a la hora de decidir si una conducta se puede calificar de delito penal.⁶⁹ El TEDH ha incurrido en razonamientos similares.

Por ejemplo, el Tribunal consideró que una multa impuesta a un famoso futbolista que animó a una multitud a corear un eslogan racista era una restricción necesaria y legítima a la libertad de expresión, ya que el jugador debería haber sido consciente del impacto potencialmente dañino de su comportamiento dada su fama y su condición de referente.⁷⁰

De los tribunales internacionales de derechos humanos, el TEDH es el que más veces ha tratado la cuestión de la incitación al odio. La Gran Sala del Tribunal ha subrayado que los políticos ostentan responsabilidades particulares, habida cuenta de su papel como dirigentes sociales, para que no se fomente la intolerancia y para que se defiendan los valores democráticos.⁷¹ Con todo, el Tribunal también ha hecho hincapié en el alto grado de protección que se concede a la expresión política y, en ocasiones, ha considerado que las sanciones impuestas por los tribunales nacionales a figuras políticas por motivos de incitación al odio suponen una violación de la libertad de expresión. A continuación se exponen dos ejemplos de cómo el Tribunal ha abordado la cuestión de políticos condenados en virtud de disposiciones relativas a la incitación al odio, alcanzando dos conclusiones diferentes.

⁶⁸ Aprobada el 5 de octubre de 2012, <https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>.

⁶⁹ Recomendación General nº 35: La lucha contra el discurso de odio racista, 26 de septiembre de 2013, párr. 15, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/471/41/pdf/g1347141.pdf>.

⁷⁰ *Šimunić v. Croatia*, 22 de enero de 2019, Sentencia nº 20373/17, párr. 45, <https://bit.ly/3EfoZtH>.

⁷¹ *Sanchez v. France*, 14 de mayo de 2023, Sentencia nº 45581/15, párr. 150, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-224928>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los discursos de odio

Féret c. Belgique: Un político belga era el editor de las publicaciones de su partido, el cual distribuía material anti inmigración con lemas xenófobos y abogaba por políticas discriminatorias. Tras suspender su inmunidad parlamentaria, los tribunales belgas le condenaron por incitación a la discriminación o al odio y le impusieron una pena de trabajos comunitarios, la inhabilitación durante 10 años para ser elegido diputado y la obligación de pagar una suma de 1 euro a las partes civiles del caso.⁷² Los tribunales belgas también le impusieron una pena de 10 meses pero sólo en caso de que no cumpliera las otras partes de su condena.⁷³

El TEDH determinó que Bélgica no había violado la libertad de expresión del político y que cumplía las tres partes de la prueba tripartita. Tras subrayar que el libre discurso político tenía una gran importancia en las sociedades democráticas, el Tribunal señaló que la condición de parlamentario no protegía de la responsabilidad por la difusión de discursos de odio. Durante los periodos electorales, si bien el debate político abierto revestía especial importancia, al mismo tiempo aumentaba el riesgo de que se diera prioridad a los eslóganes basados en estereotipos frente a los argumentos razonables y de que el lenguaje racista y xenófobo tuviera más repercusión. Al examinar los panfletos en cuestión, el Tribunal concluyó que incitaban claramente al odio racial y estimó asimismo que la sanción impuesta no era desproporcionada.⁷⁴

Erbakan c. Turquie: Los tribunales turcos sentenciaron a un ex primer ministro a un año de prisión y a una multa por incitación al odio o a la hostilidad a causa de un discurso que había pronunciado, junto con la pérdida de ciertos derechos civiles y políticos, como el derecho a fundar una asociación o a ser elegido diputado. Su condena se fundamentaba en acusaciones de que el discurso hacía distinciones entre creyentes y no creyentes y describía a otros partidos políticos como contrarios a Dios.⁷⁵

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que la condena era una restricción innecesaria al derecho de libertad de expresión del Sr. Erbakan. A diferencia del caso anterior sobre *Féret*, en el que se consideró que los panfletos habían incitado claramente

⁷² 16 de julio de 2009, Sentencia nº 15615/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93626>. La sentencia sólo está disponible en francés, pero puede consultar un resumen en inglés en <https://bit.ly/3WBgDnf>.

⁷³ Según la legislación belga, se trata de una condena «subsidiaria».

⁷⁴ *Ibidem*, párrs. 76-80.

⁷⁵ 6 de julio de 2006, Sentencia nº 59405/00, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76232>. La sentencia sólo está disponible en francés, pero puede consultar un resumen en inglés en <https://bit.ly/3E3q9Iz>.

al odio racial, Turquía no había demostrado que el discurso hubiera provocado o hubiera supuesto un peligro o riesgo actual inminente. Además, la severa pena impuesta en este caso a un conocido político se consideró desproporcionada, sobre todo teniendo en cuenta el efecto disuasorio que una sentencia de este calibre tendría y por el interés de preservar el libre debate político en una sociedad democrática.⁷⁶

En un caso, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial determinó que Dinamarca había incumplido sus obligaciones en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial cuando la fiscalía y la policía se negaron a abrir una investigación sobre la aplicación de las disposiciones relativas a la incitación al odio en relación con la supuesta incitación al odio de un miembro del parlamento.⁷⁷

No obstante, las autoridades que han actuado diligentemente para investigar y procesar a individuos bajo las disposiciones sobre discurso de odio no pueden ser criticadas por un fallo de inocencia tras un juicio justo. Esto quedó claro en una decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU, donde el Comité concluyó que el artículo 20, apartado 2, no impone a los Estados la obligación de garantizar que aquellos acusados de discurso de odio "serán invariablemente condenados por un tribunal independiente e imparcial"⁷⁸. El caso en cuestión se refería a un político holandés conocido por sus opiniones antiinmigración que fue absuelto de los cargos de discurso de odio tras un juicio en el que la Corte emitió un juicio detallado evaluando sus declaraciones.

El estrecho alcance de las restricciones a la incitación al odio en virtud del derecho internacional no significa que un discurso racista o tendencioso sea social o moralmente aceptable. Además, los parlamentarios, como dirigentes de la sociedad, no sólo tienen el deber moral de evitar los discursos racistas, sino también el de promover el entendimiento intercultural. En los [Principios de Camden sobre Libertad de Expresión e Igualdad, fruto de un debate de expertos sobre las normas internacionales en materia de libertad de expresión e igualdad](#), queda indicado:

Los políticos y otras figuras de liderazgo en la sociedad deberán evitar hacer declaraciones que promuevan la discriminación o que socaven la igualdad, y deberán aprovechar sus posiciones para promover el entendimiento intercultural, incluso refutando, donde sea apropiado, declaraciones o comportamientos discriminatorios.⁷⁹

⁷⁶*Ibidem*, párrs. 68, 70.

⁷⁷*Gelle contra Dinamarca*, 6 de marzo de 2006, Comunicación n^o CERD/C/68/D/34/2004, párrs. 7.4-7.6, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshdLsKFaouJfHOHP6Cm6a111fXzxAy1UaRjSWkKPCdt7887j2VJTUM55Ouffe2Mzh2DnUfgxN1fpaEEeO2MhaecBgMQT%2fX05APsNHfKgsr3MGnAG1KUbQpWuI%2frhpBokXdMIWf84vNrZvx21ALUjN0%3d>.

⁷⁸ *Rabbae c. Países Bajos*, 14 de julio de 2016, Comunicación No. 2124/2011, párr. 10.7, <https://undocs.org/CCPR/C/117/D/2124/2011>.

⁷⁹ ARTICLE 19, abril de 2009. Principio 10.1,

El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial ha reconocido que el discurso político goza de una gran protección, señalando en su Recomendación General 35:

El Comité considera que la expresión de ideas y opiniones en el contexto de los debates académicos, el compromiso político y otras actividades similares, sin incitación al odio, el desprecio, la violencia o la discriminación, deben considerarse como un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, incluso cuando esas ideas sean controvertidas.⁸⁰

No obstante, en la misma Recomendación General, el Comité destacó la importancia instrumental de que los funcionarios públicos rechacen los discursos de odio para fomentar la tolerancia en la sociedad:

El rechazo formal del discurso del odio por parte de funcionarios públicos de alto nivel y la condena de las ideas de odio expresadas juegan un papel decisivo en la promoción de una cultura de tolerancia y respeto. La promoción del diálogo intercultural a través de un discurso público y de herramientas institucionales para el diálogo, y la promoción de la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la sociedad tienen el mismo valor que las metodologías educativas y se deben fomentar de forma enérgica.⁸¹

A tal fin, el Comité aconsejó en su [Recomendación General 30 sobre la discriminación contra los no ciudadanos](#) que los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:

Tomar medidas decididas para combatir toda tendencia a atacar, estigmatizar, estereotipar, o caracterizar sobre la base de la raza, el color, la ascendencia y el origen nacional o étnico a los miembros de grupos de la población "no ciudadanos", especialmente por parte de los políticos, los funcionarios, los educadores y los medios de comunicación, en Internet y otras redes de comunicaciones electrónicas y en la sociedad en general⁸²

Del mismo modo, los párrafos cuatro y cinco de la [Resolución 2275 \(2019\)](#) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *La función y las responsabilidades de los dirigentes políticos en*

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>.

⁸⁰Recomendación General nº 35: Lucha contra el discurso de odio racista, 26 de septiembre de 2013, párr. 25, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/471/41/pdf/g1347141.pdf>.

⁸¹ *Ibidem*, párr. 37.

⁸² 1 de octubre de 2004, párr. 12, <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cerd/2004/es/132926>.

la lucha contra la incitación al odio y la intolerancia⁸³, establecen la obligación moral de los parlamentarios de promover la tolerancia:

La Asamblea considera que la forma más eficaz de prevenir la incitación al odio consiste en fortalecer la adhesión a los principios de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, y en promover un modelo de sociedad que abrace la diversidad y respete la dignidad humana. En ese proceso, los políticos, junto con otras figuras públicas, juegan un papel vital. Su estatus y visibilidad les permiten influir en un amplio público y definir en gran medida los temas y el tono del discurso público.

Es más, los políticos tienen tanto la obligación política como la responsabilidad moral de abstenerse de utilizar el discurso del odio y el lenguaje estigmatizador, y de condenar sin demora y de forma inequívoca que otros lo utilicen, ya que el silencio se podría interpretar como su aprobación o apoyo. La mayor protección de la libertad de expresión de la que disfrutaban también refuerza su responsabilidad en este ámbito.

La Resolución también anima a los partidos políticos a autorregularse adoptando cartas y estatutos, que «son especialmente eficaces y tienen más probabilidades de ser respetados gracias a su naturaleza voluntaria» (párrafo 7). [La Carta de los Partidos Políticos Europeos para una Sociedad No Racista e Inclusiva](#)⁸⁴, respaldada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, enumera las siguientes recomendaciones de compromisos para que los partidos se pongan de acuerdo a la hora de abordar el discurso del odio y promover la tolerancia:

- Defender los derechos humanos básicos y los principios democráticos, y rechazar todas las formas de racismo e intolerancia, los discursos de odio, la incitación al odio racial y el acoso.
- Adoptar posturas abiertas, firmes y proactivas contra el racismo, la xenofobia, el odio y la intolerancia por cualquier motivo y en cualquier forma en que se manifiesten.
- Negarse a mostrar, publicar o mandar publicar, distribuir o respaldar de cualquier forma, incluso en línea, opiniones y posturas que defiendan, promuevan o inciten, o de las que quepa razonablemente esperar que defiendan, promuevan o inciten, de cualquier forma, a la denigración, el odio o el vilipendio de una persona o grupo de personas, así como a cualquier tipo de acoso, insulto, estereotipo negativo, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de todos los tipos de expresión anteriores, por motivos de «raza», color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual, origen social y otras características o estatus personales, abordando con firmeza el discurso, los

⁸³ Título original en inglés: *The role and responsibilities of political leaders in combating hate speech and intolerance*

⁸⁴ AS/Ega/Inf (2022) 28,

<https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/NoHate/CharterPoliticalNonRacistInclusiveSociety-EGA-Inf-2022-08-EN.pdf>, refrendada por la Asamblea Parlamentaria en la Resolución 2443 (2022), adoptada el 20 de junio de 2022, párrafo 8.1, <https://pace.coe.int/en/files/30121/html>.

sentimientos y los comportamientos que inciten al odio dentro de sus propias filas y comprometiéndose con el contra-discurso y el discurso alternativo.

- Tratar de forma responsable y justa temas delicados relacionados con dichos grupos y evitar los estereotipos negativos y la estigmatización.
- Abstenerse de cualquier forma de alianza o cooperación política a todos los niveles con cualquier partido político que incite a los prejuicios raciales o étnicos y al odio racial.
- Esforzarse por conseguir una representación justa de los grupos mencionados en todos los niveles de nuestros partidos políticos, con una responsabilidad especial para la dirección del partido de estimular y fomentar el reclutamiento de candidatos de estos grupos tanto para funciones políticas como para la afiliación.

Muchos países disponen todavía de leyes sobre la blasfemia y este tipo de normas se consideraron durante mucho tiempo una restricción legítima de la libertad de expresión. Pero ahora está claro que, aunque todo el mundo tiene derecho a profesar la religión de su elección, ello no implica prohibir a los demás que hablen, incluso con dureza, de esa religión. En este sentido, es muy significativo comprobar que el derecho a la libertad de expresión ampara incluso el discurso ofensivo. El mero hecho de que la gente se ofenda o se moleste por un determinado discurso no basta para justificar la prohibición del mismo.

Esta norma se desprende claramente del párrafo 48 de la [Observación General nº 34](#):

La prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el Pacto, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20. Estas prohibiciones deben ajustarse además a las condiciones estrictas del párrafo 3 del artículo 19, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26. Por ejemplo, no sería admisible que esas leyes discriminasen en favor o en contra de uno o varias religiones o sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes. Tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma.

El significado de la primera frase en este caso es que, si bien es legítimo prohibir la incitación al odio contra personas por su religión (como prevé el apartado 2 del artículo 20 del PIDCP), no lo es prohibir la crítica de una religión, per se. Dicho de otro modo, existe una diferencia entre la crítica de una idea (la religión) y los ataques contra personas (fieles de una religión concreta) por razón de sus creencias religiosas. Esta cuestión se expuso de forma aún más clara en el [Plan de Acción de Rabat](#), cuyo párrafo 25 establece: «Los Estados que tienen leyes contra la blasfemia deberían derogarlas, ya que dichas leyes tienen un impacto asfixiante en el disfrute de la libertad de religión o creencia, y en el diálogo y el debate sanos sobre la religión».

Más allá de la cuestión de la incitación al odio, las figuras políticas tampoco deberían abusar de sus plataformas para presionar a personas para que no participen en debates públicos, especialmente en situaciones de tensiones sociales, como apuntó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el siguiente caso.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la responsabilidad de los funcionarios de evitar el acoso en discursos

En el caso *Ríos y otros vs. Venezuela*,⁸⁵ la Corte Interamericana de Derechos Humanos estudió una denuncia contra Venezuela interpuesta por varios empleados de Radio Caracas Televisión (RCTV). Entre 2001 y 2005, durante un periodo de importantes tensiones políticas, los afiliados a RCTV se habían visto sometidos a una serie de agresiones físicas y verbales. Entre otros, algunos funcionarios del Estado se refirieron a RCTV con un lenguaje incendiario, llegando a llamarles «jinetes del Apocalipsis», «fascistas», «mentirosos, perversos, inmorales, golpistas y terroristas» (párr. 115).

Como parte de su razonamiento, el Tribunal formuló las siguientes observaciones sobre la responsabilidad de las autoridades estatales respecto a su discurso público:

En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituir formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado. (párr. 139).

⁸⁵ 28 de enero de 2009 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf.

El Tribunal destacó que, en el contexto del caso, la conducta apropiada para evitar interpretaciones «equivocadas» de los discursos políticos habría sido condenar públicamente las agresiones contra periodistas (párrs. 140 y 142). Aunque el Tribunal no consideró que las declaraciones y discursos en cuestión «autorizaran, instigaran, instruyeran u ordenaran, o promovieran actos de agresión o violencia» (párr. 144), sí incrementaron la vulnerabilidad de los empleados de RCTV (párr. 145). El Tribunal estimó que en una situación en la que estas personas eran realmente vulnerables, hecho conocido por las autoridades estatales, «algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información» (párr. 149).

Asimismo, la Corte juzgó que la mayoría de las investigaciones sobre los abusos no se llevaron a cabo de forma eficaz (párr. 331). Diversos incidentes de «obstrucción, obstaculización y amedrentamiento para el ejercicio de las labores periodísticas» de las víctimas, en conjunción con la falta de la debida diligencia en las investigaciones y dentro del marco de los pronunciamientos antagónicos de las autoridades estatales, llevaron al Tribunal a concluir que el Estado no había garantizado los derechos a la libertad de expresión y a un trato humano (párr. 334).

Actividad 10: Vídeo

[[Vídeo](#) de la UNESCO sobre el Plan de Acción de Rabat sobre la Prohibición de la Incitación al Odio].

Los límites legítimos a la libertad de expresión: El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la incitación al odio. La libertad de expresión es un derecho fundamental, indispensable en las sociedades democráticas. Este derecho está consagrado tanto en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* así como en el artículo 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, (PIDCP), que otorga a toda persona el derecho a la libertad de expresión, sin consideración de las fronteras y a través del medio que elijan.

Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser restringido legalmente según ciertos principios y condiciones. Además de las limitaciones y garantías incluidas en el artículo 19, el artículo 20 del Pacto especifica que ciertos tipos de discurso deben ser prohibidos por la ley, como la propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. La incitación al odio es un ejemplo de discurso no protegido. Pero, ¿cómo determinar cuándo un discurso se convierte en incitación al odio y, por tanto, es ilegal? El Plan de Acción de

Rabat de las Naciones Unidas establece un conjunto completo de factores para que los Estados aborden esta cuestión y traza una línea clara entre la libertad de expresión y la incitación al odio y a la violencia. Coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y adoptado en octubre de 2012, el Plan de Acción de Rabat propone un umbral de seis partes para que los tribunales comprueben si un discurso puede ser prohibido o sancionado. Este umbral se mide por:

- 1) El contexto de la apología al odio, que evalúa si un discurso puede incitar a la discriminación, hostilidad o violencia contra el grupo objetivo al tener una relación directa con la intención y/o la causalidad.
- 2) La categoría o posición del hablante en la sociedad en el contexto del público al que se dirige el discurso.
- 3) La intención del discurso, que distingue la apología o la incitación a partir de la distribución o circulación de una información.
- 4) El contenido o la forma, que determina el grado de provocación y lo directo del discurso, así como el estilo y la naturaleza de los argumentos.
- 5) Su extensión, que determina el alcance del discurso, su carácter público, su magnitud y el tamaño de su audiencia.
- 6) La probabilidad de causar daños, incluida la inminencia, que determina si había una probabilidad razonable de que el discurso consiga incitar a la acción directa contra el grupo objetivo.

Gracias a este umbral de seis partes, los tribunales nacionales y regionales pueden realizar un análisis en profundidad de la gravedad de los casos de incitación al odio, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos. Cuando un discurso se considera ilegal, el Plan de Acción de Rabat aconseja dar prioridad a las sanciones civiles o administrativas en lugar de sanciones penales, siempre que sea posible. El Plan de Acción de Rabat es, por tanto, un paso importante al definir la obligación de los Estados de prohibir la incitación al odio y en la protección del derecho a la libertad de expresión.

Para saber más, visite nuestro sitio web y descubra el trabajo de la UNESCO.

Actividad 11: Vídeo de experto

Sra. Leila de Lima, exdiputada de Filipinas

Soy Leila de Lima, ex Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, ex Secretaria o Ministra de Justicia, y ex Senadora de la República de Filipinas. También soy una ex prisionera de conciencia, injustamente detenida durante casi siete años. Los discursos de odio y la

desinformación son problemas graves que siembran división en la sociedad y erosionan la confianza en las instituciones democráticas. Desafortunadamente, algunos políticos recurren a la difusión de desinformación o discursos de odio en un intento cínico de explotar las divisiones con fines electorales.

Esto tiene un impacto especialmente negativo a corto plazo en los grupos marginados y resulta corrosivo para el funcionamiento de las sociedades democráticas a largo plazo. Aunque la desinformación y los discursos de odio son fenómenos distintos, la desinformación a menudo contribuye a la propagación de los discursos de odio. Los parlamentarios tienen un papel vital que desempeñar para frenar la difusión de ambos tipos de discursos nocivos y poseen deberes morales particulares debido a su alto perfil y la naturaleza influyente de sus palabras.

Miren lo que me pasó a mí. Fui objeto de una campaña masiva de oscura propaganda, asesinato de carácter y difamación por nada menos que el más alto funcionario del país, el entonces Presidente Rodrigo Duterte, secundado por ciertos miembros del Congreso, con poco o ningún apoyo de mis compañeros senadores, culminando en la presentación de cargos penales falsos en mi contra. La desinformación y los discursos de odio en mi contra alcanzaron su punto máximo. En un nivel básico, los parlamentarios tienen un deber moral y político individual de compartir información únicamente de fuentes confiables y evitar la difusión intencionada de información falsa o engañosa.

También tienen el deber moral y político de evitar la propagación de contenidos de odio en sus discursos, comunicados de prensa y publicaciones en redes sociales. Esto incluye no solo un deber legal de abstenerse de discursos que alcancen el alto umbral penal de incitación al odio, sino también un deber moral y político de abstenerse de declaraciones que siembren división y desconfianza entre diferentes grupos en la sociedad. Eso incluiría cosas como el uso de estereotipos dañinos o incitar indirectamente la animosidad mediante un lenguaje codificado. Además, los parlamentarios, como actores con un papel clave en la legislación y la supervisión, tienen el deber de contribuir a frenar los discursos de odio de otros actores apoyando investigaciones que determinen los factores que los impulsan y realizando las reformas legislativas necesarias para garantizar que el marco jurídico aborde esta cuestión de manera eficaz y conforme a las normas internacionales sobre libertad de expresión. Han surgido varias iniciativas parlamentarias valiosas para frenar los discursos de odio.

Una de ellas es la Alianza Parlamentaria contra el Odio, lanzada en enero de 2015 por el Comité de Igualdad y No Discriminación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Esta es una red de parlamentarios comprometidos a luchar contra el racismo, el odio y la intolerancia. Está abierta a los miembros de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y a los miembros de delegaciones con estatus de observador y socio para la democracia. Entre otras cosas, la alianza organiza audiencias y seminarios para parlamentarios sobre el racismo, la xenofobia y otras formas de odio, y lleva a cabo actividades de sensibilización.

Los miembros firman una Carta de Compromisos para unirse a la alianza, que les compromete a tomar una postura contra el racismo, el odio y la intolerancia, a promover la no discriminación, a sensibilizar sobre estos temas entre los políticos y la sociedad civil, a realizar campañas contra el racismo, el odio y la intolerancia, y a intercambiar información y mejores prácticas. En términos más generales, las medidas de autorregulación pueden ser un medio eficaz para promover el liderazgo inclusivo y la tolerancia entre los miembros del parlamento.

En un informe breve de 2023, el PNUD sugirió que los parlamentos consideren las siguientes acciones:

- 1) ampliar la prohibición y las sanciones relacionadas con el lenguaje no parlamentario para incluir lenguaje de odio y degradante;
- 2) exigir a los miembros que se comprometan a respetar un código de conducta que prohíba los discursos de odio fuera del parlamento; y
- 3) promover procedimientos y sistemas administrativos parlamentarios que fomenten una cultura de inclusión y diversidad. Esto incluiría medidas como fomentar la equidad en el empleo y abordar el acoso y el bullying, todos los cuales juegan un papel importante en la determinación de la cultura institucional.

Gracias por escucharme. Le deseo mucho éxito a este curso masivo abierto en línea.

Actividad 12: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 5 minutos

Retos específicos para la libertad de expresión: la seguridad nacional y el orden público



La seguridad nacional y el orden público plantean retos específicos a los Estados en la medida en que la salvaguarda de estos intereses es esencial, entre otras cosas porque los propios derechos no pueden respetarse cuando se ponen en peligro la seguridad y/o el orden. Al mismo tiempo, la historia nos ha demostrado que los Estados interpretan muy a menudo estas nociones de forma excesivamente amplia en lo que respecta a las limitaciones de la libertad de expresión, prohibiendo un ámbito de expresión mucho más amplio de lo necesario.

Se trata de una cuestión que ha cobrado aún más importancia en esta época, con el aumento de los atentados terroristas y la respuesta de los gobiernos al adoptar, con demasiada frecuencia, normas muy amplias e imprecisas que restringen la promoción del terrorismo.

La legislación internacional sobre derechos humanos ha tratado de mantener las restricciones a la libertad de expresión por motivos de seguridad nacional y orden público dentro de sus límites correspondientes de tres maneras fundamentales. En primer lugar, en consonancia con la parte «prevista por la ley» de la prueba tripartita, han pedido que se definan con claridad y rigor los conceptos pertinentes.

Declaraciones sobre la definición de la seguridad nacional



En los párrafos 30 y 46 de la [Observación General nº 34](#), el Comité de Derechos Humanos de la ONU expuso:

Los Estados partes deben procurar con el mayor cuidado que las leyes sobre traición y las disposiciones similares que se refieren a la seguridad nacional, tanto si se califican de leyes sobre secretos de Estado o sobre sedición, o de otra manera, estén redactadas y se apliquen de conformidad con las

condiciones estrictas del párrafo 3. No es compatible con el párrafo 3, por ejemplo, hacer valer esas leyes para suprimir información de interés público legítimo que no perjudica a la seguridad nacional, o impedir al público el acceso a esta información, o para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensores de los derechos humanos u otros por haber difundido esa información. Tampoco procede, en general, incluir en el ámbito de estas leyes categorías de información tales como las que se refieren al sector comercial, la banca y el progreso científico. El Comité ha determinado en un caso que una declaración en apoyo de una disputa laboral, aunque fuera para convocar una huelga nacional, no estaba autorizada por razones de seguridad nacional.

Los Estados partes deben asegurarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo son compatibles con el párrafo 3. Los delitos de "incitación al terrorismo" y "actividad extremista", así como los de "elogiar", "exaltar" o "justificar" el terrorismo, deben estar claramente definidos para que no den lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión. Es preciso evitar las limitaciones excesivas del acceso a la información. Los medios de comunicación desempeñan una función crucial en la tarea de informar a la población sobre los actos de terrorismo, y no debe limitarse indebidamente su capacidad de acción. Los periodistas no deben ser sancionados por ejercer sus actividades legítimas.

En su [Declaración Conjunta sobre la Independencia y la Diversidad de los Medios de Comunicación en la Era Digital](#) de 2018, los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión declararon:

Las restricciones de la libertad de expresión basada en conceptos tales como “la seguridad nacional” y la lucha contra “el terrorismo”, “el extremismo” o “la incitación al odio deben definirse de manera clara y en un sentido estricto y ser objeto de supervisión judicial a fin de limitar la discreción de los funcionarios que las apliquen y respetar las normas establecidas en el párrafo a). Al mismo tiempo, no deben usarse conceptos inherentemente vagos, como “la seguridad de la información” y la “seguridad cultural”, como base para restringir la libertad de expresión.⁸⁶

En su [Declaración Conjunta de 2008](#), los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión afirmaron:

La definición del terrorismo, al menos en cuanto a su aplicación en el contexto de las restricciones a la libertad de expresión, debe limitarse a los crímenes violentos diseñados para promover causas ideológicas, religiosas, políticas o de criminalidad organizada, con el objetivo de ejercer una influencia sobre las autoridades públicas mediante la generación de terror entre la población.⁸⁷

En segundo lugar, sólo se debe sancionar a una persona por motivos de seguridad nacional si ha actuado con la intención de socavar la seguridad. En numerosas resoluciones, el TEDH ha fallado que las restricciones por motivos de seguridad nacional no entrañaban la intención requerida. Un ejemplo de ello fue una condena en Turquía por la publicación de poemas:

[...] A pesar de que algunos de los pasajes de los poemas tienen un tono muy agresivo y apelan al uso de la violencia, el Tribunal considera que su carácter artístico y su limitado impacto los hacen menos un llamamiento a la sublevación que una expresión de profunda angustia ante una difícil situación política.⁸⁸

Los [Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información](#) fueron elaborados en 1995 por un grupo de expertos internacionales en libertad de expresión y seguridad.⁸⁹ El principio 6 se refiere a la necesidad de intencionalidad en estos casos y afirma, en parte:

Sujeto a los Principios 15 y 16, la expresión se podrá castigar como una amenaza a la

⁸⁶ Adoptada el 2 de mayo de 2018, párr. 3(f),

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration2May2018_SP.pdf.

⁸⁷ Adoptada el 10 de diciembre de 2008,

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=735&lID=2>.

⁸⁸ *Karataş v. Turkey*, 8 de julio de 1999, Sentencia No. 23168/94, párr. 52,

[https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-58274%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-58274%22]}).

⁸⁹ Adoptada el 1 de octubre de 1995, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22440.pdf>.

seguridad nacional sólo si el gobierno puede demostrar que:
(a) la expresión tiene la finalidad de incitar violencia inminente;

En tercer lugar, y lo que es más importante, es necesario que exista un nexo muy estrecho entre el discurso y el peligro para la seguridad nacional o el orden público. En ausencia de este requisito, el riesgo de abuso de este tipo de disposiciones es muy elevado, ya que las autoridades pueden alegar que se trata de un riesgo muy general en relación con una amplia franja de expresión. Como reflejo de ello, el Principio 22(5) de la [Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África](#) de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece:

La libertad de expresión no podrá restringirse por motivos de orden público o seguridad nacional, a menos que exista un riesgo real de perjuicio para un interés legítimo y se dé una estrecha relación causal entre el riesgo de perjuicio y la expresión.

En su [Declaración Conjunta de 2005](#), los mandatos internacionales especiales manifestaron:

Mientras que puede ser legítimo prohibir la incitación al terrorismo o a actos de terrorismo, los Estados no deben emplear términos vagos tales como "glorificando" o "promoviendo" el terrorismo cuando restringen la libertad de expresión. La incitación debe ser entendida como un llamado directo a cometer terrorismo, con la intención de que promueva el terrorismo, y en un contexto en el que el llamado es directamente responsable de incrementar la probabilidad de que ocurra un acto terrorista.

Por último, el principio 6 de los [Principios de Johannesburgo](#) establece:

Sujeto a los Principios 15 y 16, la expresión se podrá castigar como una amenaza a la seguridad nacional sólo si el gobierno puede demostrar que:

(b) bien pudiera dar lugar a tal violencia; y

(c) existe una conexión directa e inmediata entre la expresión y la probabilidad o el acontecimiento de tal violencia.

Actividad 13: Lectura:

Tiempo estimado de lectura: 1 minutos

Retos específicos para la libertad de expresión: los valores morales

En todos los países se imponen límites a la libertad de expresión fundamentados en principios morales, como la limitación de la difusión de contenido obsceno. Ahora bien, se trata de un

ámbito en el que las restricciones no sólo pueden ser muy vagas, sino también excesivamente amplias. El Comité de Derechos Humanos de la ONU formuló una importante observación sobre el alcance de este tipo de restricciones en el párrafo 32 de la [Observación General nº 34](#):

Como señaló el Comité en su Observación general Nº 22, "el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición". Estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación.

De este modo, se limita considerablemente el alcance de las posibles restricciones en este caso.

Actividad 14: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 4 minutos

Retos específicos para la libertad de expresión: la administración de justicia

Surgen varias cuestiones relativas a la administración de justicia y la libertad de expresión. Una de ellas es la apertura de los procedimientos judiciales. El apartado 1 del artículo 14 del PIDCP deja claro que las audiencias judiciales estarán en principio abiertas al público, con limitadas excepciones a este principio.

En la práctica, los juicios rara vez se celebran a puerta cerrada en la mayoría de los países, aunque esto no se aplica necesariamente a los casos en los que hay niños implicados, como contempla el Artículo 14(1).

Otro de los intereses es la protección de la imparcialidad del sistema judicial. Varios tipos de expresión se pueden prohibir legítimamente para proteger este interés como, por ejemplo, intimidar a los testigos, trastornar las audiencias o mentir al tribunal.

Con el fin de salvaguardar la imparcialidad del sistema judicial, los tribunales internacionales han mantenido igualmente que debe existir una protección especial para las declaraciones realizadas ante los tribunales, de forma muy similar a la inmunidad parlamentaria. Así, en el caso *Nikula contra Finlandia*, el TEDH sostuvo que las declaraciones realizadas en el curso de procedimientos judiciales deben gozar de un grado de protección similar al de las declaraciones de los parlamentarios:

Por consiguiente, sólo en casos excepcionales se podrá aceptar como necesaria en una sociedad democrática la restricción de la libertad de expresión del abogado defensor, incluso mediante una sanción penal leve.⁹⁰

Este principio se aplica con especial fuerza a las declaraciones de abogados ante los tribunales, a causa del importante papel que éstos desempeñan como «intermediarios entre el público y los tribunales» y de la idea de que han de tener libertad para defender adecuadamente a sus clientes.⁹¹

Una cuestión delicada es cómo compaginar la presunción de inocencia en los juicios penales con el derecho a la libertad de expresión. En sí misma, la presunción de inocencia es un derecho humano muy importante. Sin embargo, los tribunales son organismos públicos, y también es importante que estén abiertos al control y la crítica de los medios de comunicación. Sobre esta interacción, el TEDH ha señalado:

Aunque los tribunales son el foro en el que se determina la culpabilidad o inocencia de una persona en una acusación penal, no por ello puede dejar de haber un debate previo o contemporáneo sobre el objeto de los procesos penales en otros medios, ya sea en revistas especializadas, en la prensa general o entre el público en general.

Mientras no se sobrepasen los límites impuestos en interés de la buena administración de la justicia, la información, incluidos los comentarios, sobre los procedimientos judiciales contribuye a su publicidad y, por lo tanto, es perfectamente coherente con el requisito ... del carácter público de las audiencias. Los medios de comunicación no sólo tienen la misión de transmitir esas informaciones e ideas: el público también tiene derecho a recibirlas.⁹²

En este sentido, existe una diferencia entre los casos que son instruidos por un juez y los que implican a un jurado, pues se supone que estos últimos tienen más probabilidades de verse influidos por la cobertura informativa de los medios de comunicación. No obstante, incluso en los juicios con jurado se pueden encontrar formas de limitar el impacto de la información de los medios, por ejemplo secuestrando al jurado. Conviene asimismo no sobrestimar la influencia que los medios de comunicación ejercen sobre los jurados. Al fin y al cabo, están sometidos a la sofisticada argumentación de los abogados en los casos y, aun así, damos por sentado que, con las debidas instrucciones del juez, tomarán las decisiones correctas.

De acuerdo con la legislación internacional, todo el mundo, incluidos los parlamentarios, tiene derecho a debatir los casos judiciales en curso, incluida la forma en que los tribunales están

⁹⁰ *Nikula v. Finland*, 21 de marzo de 2002, Sentencia nº 31611/96, párr. 55, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-60333%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-60333%22]}).

⁹¹ *Ibidem*, párr. 54.

⁹² *Worm v. Austria*, 29 de agosto de 1997, Sentencia nº 22714/93, párr. 50, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-58087%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-58087%22]}).

tratando los casos, si bien la legislación nacional de algunos países no lo respeta. Únicamente en raras ocasiones procedería que un tribunal impusiera una prohibición total al debate, incluso por parte de los parlamentarios, sobre un caso. Un ejemplo concreto de una situación en la que podría ser apropiado sería para proteger la identidad de menores implicados en casos judiciales. Según el derecho internacional, los tribunales, al igual que todas las instituciones públicas, deben estar abiertos a la crítica y esta postura por defecto también se aplica a los casos individuales, lo que constituye la función principal de los tribunales en una democracia.

Actividad 15: Lecturas complementarias

Lecturas complementarias sugeridas:

- *Briefing Note on Freedom of Expression: Restrictions on Freedom of Expression* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-2.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Criminal Content Restrictions* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-10.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Civil Content Restrictions* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-11.pdf>
- *Model Training Materials: Hate Speech, Defamation and National Security*, (2022, Centro para el Derecho y la Democracia), https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2022/12/Training-Materials-2.Content-Restrictions.FINAL_.pdf
- Toby Mendel, "Hate Speech Rules under International Law", (2010, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.02.hate-speech.Macedonia-book.pdf>
- Toby Mendel, "Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles" (2010, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>
- *Parliamentary Toolkit on Hate Speech* (2023, Consejo de Europa), <https://rm.coe.int/handbook-parliamentary-toolkit-on-hate-speech/1680aa571c>
- *Stepping Forward: Parliaments in the Fight Against Hate Speech* (31 de enero de 2023, PNUD), <https://www.undp.org/publications/dfs-stepping-forward-parliaments-fight-against-hate-speech>
- *Joint statement of United Nations experts on strengthening democracy and human rights in a year of worldwide elections*, 30 de abril de 2024, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-04-30-joint-statement-elections.pdf>
- *Directrices para los actores judiciales sobre privacidad y protección de datos* (2022, UNESCO), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381298_spa

- *El “mal uso” del sistema judicial para atacar la libertad de expresión* (2022, UNESCO), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_spa

Actividad 16: Cuestionario

MÓDULO 3: REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, LOS CONTENIDOS EN LÍNEA Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DIGITALES

Actividad 1: Vídeo del instructor principal

Sr. Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centro para el Derecho y la Democracia

Hola y bienvenidos al Módulo 3, en el que abordaremos las normas internacionales que regulan los medios de comunicación. Aunque gran parte del interés público se centra en las restricciones a la libertad de expresión, sobre todo cuando originan casos judiciales de gran repercusión, las normas que rigen la regulación de los medios de comunicación también tienen una gran importancia para la libertad de expresión, ya que establecen el entorno general en el que operan los principales agentes de la expresión, es decir, los medios de comunicación.

Por medios de comunicación nos referimos a las publicaciones impresas, como periódicos y revistas; a los medios de radiodifusión (en otras palabras, los radiodifusores de televisión y radio); y también a los diversos tipos de actores digitales que se asemejan a los medios de comunicación, como las publicaciones o emisoras online, sin incluir las redes sociales, que a pesar del nombre, no son medios de comunicación propiamente dichos. Si las normas imponen limitaciones indebidas a los medios de comunicación o dan al gobierno el control sobre ellos, el público no tendrá acceso a una información de calidad e independiente. Por otra parte, si las normas apoyan el desarrollo de un sector mediático sólido y diverso, aumentará el acceso del público a una información de calidad.

Por tanto, el enfoque seguido afecta en última instancia a la libertad de expresión de todos que, como hemos visto, incluye no sólo el derecho a difundir información e ideas, sino también el derecho a buscarlas y recibirlas. En todo el mundo hay diferentes tipos de reguladores de los medios de comunicación, cuyas funciones precisas dependen, entre otros factores, del tipo de medio que abarquen.

Por ejemplo, una función clave de los reguladores de la radiodifusión es conceder licencias a las emisoras, mientras que los reguladores de los medios impresos suelen trabajar más en la promoción de la profesionalidad. Independientemente de la función exacta del organismo regulador, uno de los principios fundamentales en este caso, tal y como se articula en muchas declaraciones autorizadas de organismos y expertos internacionales en derechos humanos, es la necesidad de que los reguladores actúen con independencia tanto del gobierno como del sector que regulan. Significa que cualquier organismo que ejerza poderes reguladores sobre los medios de comunicación debe ser independiente y estar blindado frente a injerencias de carácter político o comercial. Esto se aplica a cualquier organismo que tenga poderes reguladores de cualquier tipo sobre los medios de comunicación, ya sea en relación con la concesión de licencias, la acreditación, la asignación de subvenciones, las normas profesionales o cualquier otra cuestión. Las razones para ello son evidentes. En ausencia de tal protección, las decisiones de estos órganos se podrían ver influidas por motivos políticos o comerciales, en lugar de por la libertad de expresión y el interés público.

En muchos países, la falta de medidas de protección para la independencia de los organismos reguladores es una de las amenazas más graves para la libertad de expresión. A este respecto, un reto clave es garantizar la independencia en la práctica, lo que depende en parte de un marco jurídico sólido para ello. A fin de cuentas, éste debe adaptarse al contexto específico de cada país. No obstante, existen ciertos principios generales que deberían guiar el enfoque de los responsables políticos sobre esta cuestión. Es esencial que la independencia del regulador esté consagrada en la ley. Esto comienza con una referencia clara a la independencia del regulador, pero también incluye disposiciones detalladas que lo salvaguarden. Uno de los elementos más importantes es garantizar que el proceso de nombramiento de miembros de los consejos de administración de los reguladores sea abierto y transparente e implique a distintos tipos de actores, incluida la sociedad civil y el poder legislativo. Por consiguiente, el proceso de nombramiento no debe estar controlado por un ministerio, el presidente, el jefe del Estado o un partido concreto.

Asimismo, es fundamental que existan prohibiciones legales para que no se nombre a personas con fuertes conflictos de intereses políticos o comerciales, además de requisitos de experiencia suficiente. La seguridad en el cargo es otro medio clave para garantizar la independencia de los reguladores, de modo que los miembros sólo se puedan destituir en circunstancias restringidas y bien definidas, como una falta grave. En una resolución del Consejo de Europa se describen estas circunstancias como «incumplimiento de las normas de incompatibilidad que han de cumplir o incapacidad para ejercer sus funciones».

Además, cualquier decisión de destituir a los miembros de sus cargos debe implicar un proceso adecuado, a menudo en forma de necesidad de aprobación por parte del poder legislativo. Otro medio clave para reforzar la independencia de los organismos reguladores es la protección de su financiación, ya que si ésta, por ejemplo, está sujeta a los antojos de un ministro, puede convertirse

en una forma de ejercer influencia sobre ellos. La independencia financiera debe reforzarse confiriendo al Parlamento la facultad de determinar directamente los presupuestos de estos organismos. Por otra parte, es importante que las atribuciones del regulador estén claramente definidas en la ley y que sea responsable ante el pueblo, normalmente rindiendo cuentas ante el parlamento en vez de directamente ante el poder ejecutivo.

Como parte de este proceso de rendición de cuentas, se ha de exigir la presentación de informes anuales y someterse a auditorías financieras. La regulación de los medios de comunicación se basa en otro principio clave: la necesidad de que dicha regulación promueva la diversidad de los medios de comunicación. En líneas generales, esto se refiere a la gama de información, ideas y perspectivas a disposición de los ciudadanos a través de los medios de comunicación impresos, audiovisuales y digitales. La obligación de los Estados de promover la diversidad se deriva del derecho de cualquier persona a buscar y recibir información e ideas de todo tipo. En su Declaración Conjunta sobre la Diversidad en la Radiodifusión de 2007, los mandatos internacionales especiales sobre la libertad de expresión identificaron tres aspectos diferentes de la diversidad de los medios de comunicación: el medio de difusión, la fuente y el contenido.

La diversidad de medios se refiere a la existencia de distintos tipos de medios de comunicación. Se trata de un punto de particular relevancia en el ámbito de la radiodifusión, en el que los tribunales y los comentaristas aluden a la necesidad de que existan organismos de radiodifusión de servicio público, comerciales y comunitarios. Todos estos tipos de emisoras atienden a distintos tipos de necesidades de información social. Los Estados tienen obligaciones positivas para garantizar que todos los medios de comunicación puedan acceder a medios modernos de comunicación y prosperar en términos de acceso a los recursos que necesitan. Se requieren diferentes tipos de políticas para diferentes tipos de medios. En el caso de los servicios públicos de radiodifusión, los Estados no sólo deben crearlos, sino también velar por que dispongan de los recursos necesarios y garantizar su independencia. Los Estados deben poner en marcha diversas medidas para apoyar a las emisoras comunitarias, ya que suelen tener recursos limitados en comparación con las emisoras comerciales, como la prestación de apoyo financiero mediante subvenciones directas o indirectas, como la reducción o exención de las tasas de licencia, el establecimiento de un proceso de concesión de licencias menos oneroso y la reserva de frecuencias para este sector.

La diversidad de fuentes remite a la idea de que la propiedad de los medios de comunicación no esté indebidamente concentrada. Las normas sobre concentración de medios variarán de una jurisdicción a otra en función de factores como la población y la y la fortaleza de los medios como sector. Deben ser más estrictas que las normas comerciales generales contra la competencia, pero es importante alcanzar el equilibrio adecuado, ya que unas normas demasiado estrictas podrían desalentar la inversión y la competencia en el sector de los medios de comunicación.

La diversidad de medios también se puede fomentar mediante programas de subvenciones que ayuden a los medios locales a mantener su viabilidad económica. Los países nórdicos tienen sistemas especialmente desarrollados de subvenciones directas a los medios informativos. En última instancia, la diversidad de contenidos es la más importante de las tres clases de diversidad, y se refiere a la noción de que los medios de comunicación deben ofrecer contenidos que respondan a las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad. En última instancia, esto depende principalmente de los otros dos tipos de diversidad, pero también puede impulsarse mediante políticas específicas, como planes de financiación para determinados tipos de medios o contenidos mediáticos. Algunos países también tienen cuotas mínimas para la producción artística o informativa local, o requisitos de diversidad lingüística para determinados tipos de emisoras.

Según el contexto local, y si se diseñan de forma adecuada, estas normas favorecen la diversidad de contenidos. La primera parte de este módulo profundiza en algunos de los principales estándares relacionados con la regulación de los medios. La segunda parte se centra en los problemas de la regulación de los daños en línea y las plataformas digitales. Formalmente, esta es una cuestión separada de la regulación de los medios, pero es un tema clave para que los parlamentarios lo revisen, ya que la difícil cuestión de cómo abordar los daños en línea mientras se defiende la libertad de expresión es un desafío que enfrentan los responsables de políticas en muchos países.

Entre los temas tratados se encuentran los diferentes enfoques sobre la responsabilidad de los intermediarios por contenido ilegal, así como algunas iniciativas novedosas para regular las plataformas en línea, en forma de directrices de la UNESCO y la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea. Espero que disfruten de este módulo.

Actividad 2: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 3 minutos

La regulación del periodismo



En esta lectura se tratan dos temas: la concesión de licencias y la protección de las fuentes confidenciales de información. Al igual que con otros temas que se abordan en este curso, es importante que los parlamentarios se familiaricen en general con estas cuestiones para velar por la aprobación de leyes que sean coherentes con las normas internacionales en materia de libertad de expresión y por la revisión de las leyes que no reflejen dichas

normas. Una tercera cuestión relativa a los periodistas, la de la acreditación, se analiza en el quinto módulo de este curso, con especial atención a la acreditación ante el parlamento.

Licencias

Si bien algunos países siguen exigiendo a los periodistas que obtengan una licencia, se registren o cumplan determinados requisitos, como tener un título universitario, la legislación internacional establece claramente que no es legítimo. En el párrafo 44 de la [Observación General nº 34](#), el Comité de Derechos Humanos de la ONU aclaró que la prohibición de conceder licencias se aplica de forma general a todo aquel que ejerza funciones periodísticas:

En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3.

En este sentido, también está claro que a los periodistas, a diferencia de profesionales como los médicos y los abogados, no se les puede obligar a afiliarse a una asociación profesional específica ni a cumplir ciertos requisitos profesionales mínimos, como disponer de un título universitario o de un determinado número de años de experiencia.

Protección de las fuentes



El derecho de los periodistas para proteger la identidad de sus fuentes confidenciales de información, sujeto sólo a limitadas excepciones, ha sido reconocido desde hace mucho tiempo por los tribunales internacionales. Las fuentes confidenciales son una vía importante para que los periodistas accedan a la información, a su vez protegida como parte integrante del derecho a buscar y recibir información e ideas, propio de la libertad de expresión. Visto de otro modo, en muchos casos las fuentes sólo están dispuestas a facilitar a los periodistas la información de interés público que obran en su poder a cambio de una promesa de confidencialidad. Si los periodistas no pueden cumplir tal promesa en la práctica, la fuente no les facilitará la información

en primer lugar. Y eso, por su parte, privará al público del acceso a la información a través del periodista. Como resultado, vemos que lo que parece un privilegio para los periodistas está diseñado en realidad para salvaguardar el derecho del público en su conjunto a acceder a la información y a las ideas.

En la práctica, casi siempre se hace referencia a la protección de las fuentes como un derecho o privilegio de los periodistas. Sin embargo, la mejor práctica en esta área es brindar protección a una amplia gama de actores que se encargan de proveer información al público. Por ello, en su [Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Respuestas a Situaciones de Conflicto de 2015](#), los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión afirmaron:

Las personas físicas y jurídicas que regularmente o profesionalmente participan en la recolección y difusión de información al público a través de cualquier medio de comunicación tienen derecho a la protección de la identidad de sus fuentes de información confidenciales contra la exposición directa e indirecta, incluyendo la exposición a través de la vigilancia.⁹³

Interpretado de este modo, el derecho también debería aplicarse, en su caso, a los parlamentarios, ya que es evidente que se dedican de forma habitual y profesional a difundir información al público. Hasta la fecha, no parece haber ningún caso ante los tribunales internacionales u otros organismos en el que los parlamentarios hayan reclamado el derecho a proteger sus fuentes.

Actividad 3: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 8 minutos

La regulación de la prensa escrita



En esta sección se abordan tres cuestiones: la concesión de licencias/registro, los derechos de réplica y rectificación, y la cuestión de las reclamaciones y el fomento de la profesionalidad.

Licencias/registro

Por sistemas de concesión de licencias se entiende generalmente aquellos que exigen que el solicitante obtenga un permiso para operar, mientras que los sistemas de registro contemplan la inscripción previa presentación de la información requerida (y

⁹³ Adoptada el 4 de mayo de 2015, párr. 5(a),

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=987&IID=2>.

quizá el cumplimiento de algunas condiciones muy sencillas). Sin embargo, incluso los sistemas de registro son susceptibles de abuso.

Según el derecho internacional, es evidente que no se debería exigir a los medios de comunicación impresos que obtengan una licencia. En el párrafo 39 de la [Observación General nº 34](#), el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló:

La denegación del permiso de publicación de periódicos y otros medios impresos es incompatible con el artículo 19, excepto en las circunstancias específicas de aplicación del párrafo 3. Estas circunstancias no pueden comprender en ningún caso la prohibición de una publicación determinada, salvo que un contenido específico, que no pueda separarse de la publicación, pueda prohibirse legítimamente a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3.

Un sistema de concesión de licencias, en la medida en que implica la capacidad de negarse a aceptar una solicitud, incumpliría esta norma.

Asimismo, los observadores internacionales han manifestado cierta preocupación por los sistemas de registro de los medios impresos, dado el posible riesgo de que se produzcan abusos. Es innecesario exigir a los medios impresos que se den de alta en un registro cuando ya están inscritos como entidades comerciales, lo que ocurre con la gran mayoría de los medios impresos en la mayoría de los países. Por ejemplo, en el Reino Unido sólo se exige a los periódicos que se registren si no lo han hecho ya como empresa u otra entidad jurídica. Aun así, la inscripción se realiza en el «Registrar of Companies» (Registro Mercantil británico).

En su Declaración Conjunta de 2003, los mandatos internacionales especiales sobre la libertad de expresión expresaron su preocupación por el registro en general y destacaron algunas de las condiciones mínimas que cualquier sistema de registro ha de respetar:

La imposición de requisitos especiales para el registro de la prensa escrita es innecesaria y podría propiciar abusos, por lo que se debe evitar. Los sistemas de registro que permiten la discrecionalidad para denegar el registro, que imponen condiciones sustantivas a la prensa escrita o que están supervisados por organismos que no son independientes del gobierno resultan especialmente problemáticos.⁹⁴

Para que un sistema de registro no se convierta en un proceso de concesión de licencias a dedo, es necesario que los motivos de denegación se limiten a cuestiones puramente técnicas (que el solicitante de registro tenga el mismo nombre que otra entidad registrada o que el formulario de registro no se haya cumplimentado o presentado correctamente).

⁹⁴ Adoptada el 18 de diciembre de 2003, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/28235.pdf>.

Ejemplos de casos sobre el registro de periódicos



Sólo ha habido unos pocos casos resueltos por organismos internacionales de derechos humanos sobre el registro, pero sirven para hacerse una idea de las normas que deben respetar estos sistemas. En *Laptsevich contra Bielorrusia*, el Comité de Derechos Humanos de la ONU se enfrentó a un requisito de registro que se extendía incluso a un folleto del que sólo se habían impreso 200 ejemplares.⁹⁵ El Comité puso en práctica la prueba tripartita para determinar las restricciones a la libertad de expresión y concluyó que no había justificación para extremar tanto los requisitos de registro.

En el caso *Gaweda contra Polonia*, las autoridades polacas se habían negado a registrar dos publicaciones periódicas alegando que sus títulos «chocaban con la realidad» (los títulos en cuestión eran: *El Mensual Social y Político - Una Tribuna Moral Europea y Alemania - Un Enemigo Milenario de Polonia*). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que se trataba de una violación del derecho a la libertad de expresión, esencialmente sobre la base de que era «inapropiado desde el punto de vista de la libertad de prensa» imponer una condición sustantiva como ésta a los medios de comunicación en el marco de un sistema de registro. Sobre todo porque la falta de registro era una forma de censura previa, que es una restricción muy intrusiva de la libertad de expresión.⁹⁶

En el caso *Media Rights Agenda y otros contra Nigeria*, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos juzgó un decreto que encomendaba a una junta de registro determinar si el registro de un periódico estaba «justificado habida cuenta del interés público».⁹⁷ El decreto no preveía ningún procedimiento de revisión de las decisiones de la junta. Al concluir que se había violado la libertad de expresión, la Comisión se mostró inquieta por la finalidad y la discrecionalidad absoluta de la toma de decisiones de la junta, que en la práctica otorgaba al gobierno el poder de «prohibir la publicación de

⁹⁵ 20 de marzo de 2000, Comunicación nº 780/1997,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstcNDCvDann1pXU7dsZDBaDXV2IYNvTVgVbCWn8e8xyuUIYG68KsEgIZrUslVYRp8q0tdpZTUvhHWAXOxKzHJN0avQe2RnSt6eVZMT60yrytTf4CSUngxvsMS0rWRtgBqnFzG%2fLeAaOx3Agw3kTUqE%3d>.

⁹⁶ 14 de marzo de 2002, Sentencia nº 26229/95, párrs. 40 y 43,

[https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:\[%22001-60325%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:[%22001-60325%22]).

⁹⁷ 31 de octubre de 1998, Sentencia nº 105/93-128/94-130/94-152/96, párr. 5,

<https://achpr.au.int/en/decisions-communications/media-rights-agenda-constitutional-rights-project-media-rights-agenda>.

cualquier periódico o revista de su elección». Consideraron que esta medida «invita a la censura y pone en grave peligro los derechos del público a recibir información».98

Derechos de réplica y rectificación



El derecho de réplica otorga a una persona física, y potencialmente a una persona jurídica, que haya sido objeto de una información en los medios de comunicación y que cumpla determinadas condiciones, el derecho a que su réplica se publique en el mismo medio de comunicación. Existe cierto debate sobre el derecho de réplica. Como injerencia *prima facie* en la libertad de expresión, claramente debe justificarse según la prueba tripartita para las restricciones.⁹⁹ En Estados Unidos, el Tribunal Supremo ha fallado que el derecho de réplica impuesto por ley a la prensa escrita es inconstitucional.¹⁰⁰ No obstante, la mayoría de democracias lo consideran una forma adecuada de «más discurso» para abordar el discurso problemático. Por ejemplo, está previsto explícitamente en el artículo 14 de la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#):

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

El Consejo de Europa también lo ha reconocido como un enfoque positivo.¹⁰¹

Incluso quienes apoyan el derecho de réplica reconocen que hace falta imponer algunos límites a las circunstancias en las que se puede reclamar y a su funcionamiento, para garantizar el respeto a la libertad de expresión. El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una resolución

⁹⁸*Ibidem*, párr. 57.

⁹⁹Véase, por ejemplo, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, Opinión Consultiva OC-7/86* de 29 de agosto de 1986, Serie A, nº 7 (Corte Interamericana de Derechos Humanos), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showDocument.asp?DocumentID=29>.

¹⁰⁰ *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241, 258 (1974), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/241>.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, *Ediciones Tiempo S.A. contra España*, 12 de julio de 1989, Sentencia nº 13010/87 (Comisión Europea de Derechos Humanos, Decisión de Admisibilidad).

sobre el derecho de réplica en 1974 para proporcionar orientación en este sentido. Esta resolución limita el derecho de réplica a las declaraciones incorrectas en cuanto a los hechos y prevé las siguientes excepciones:

- i. si la solicitud de publicación de la réplica no se dirige al medio en un plazo razonablemente breve;
- ii. si la extensión de la respuesta excede de lo necesario para rectificar la información que contiene los hechos cuya inexactitud se reclama;
- iii. si la respuesta no se limita a una rectificación de los hechos impugnados
- iv. si constituye una infracción sancionable;
- v. si se considera contraria a los intereses legalmente protegidos de un tercero;
- vi. si el interesado no puede demostrar la existencia de un interés legítimo.¹⁰²

Unos 30 años más tarde, el Comité de Ministros aprobó otra recomendación que ampliaba el derecho de réplica a los servicios de noticias por Internet y reconocía dos excepciones adicionales:

- si la respuesta está en una lengua distinta de aquella en la que se hizo pública la información impugnada;
- si la información impugnada forma parte de un informe veraz sobre sesiones públicas de las autoridades públicas o de los tribunales.¹⁰³

El Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión ha preconizado un enfoque autorregulador del derecho de réplica y ha señalado que, cuando exista, debe limitarse a las declaraciones falsas de hechos.¹⁰⁴

Las normas internacionales se han centrado sobre todo en el derecho de réplica. Sin embargo, en algunos contextos, el derecho de rectificación, que exige a los medios de comunicación que rectifiquen declaraciones objetivamente incorrectas, proporciona una reparación adecuada de los errores. Una rectificación es intrínsecamente menos intrusiva para los medios de comunicación, en particular para la independencia editorial, que el derecho de réplica. Por lo tanto, se debería priorizar el derecho de rectificación para las inexactitudes simples, mientras que el derecho de

¹⁰² *Resolution (74)26 on the right of reply – position of the individual in relation to the press*, 2 de julio de 1974, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805048e1>.

¹⁰³ *Recommendation No. Rec(2004)16 on the Right of Reply in the New Media Environment*, adoptado el 15 de diciembre de 2004, Principio 5, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3b6.

¹⁰⁴ *Informe del Relator Especial sobre la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Informe sobre la misión a Hungría*, 29 de enero de 1999, párr. 35, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g99/107/76/pdf/g9910776.pdf>.

réplica sería apropiado en el contexto de críticas más complejas que no puedan abordarse en su totalidad con una rectificación.

Cómo gestionar las reclamaciones y promover la profesionalidad



Además del derecho de réplica/corrección, se reconoce ampliamente que el público debe disponer de un sistema de reclamaciones relativas a la conducta poco profesional de los medios impresos. Los distintos sistemas de reclamaciones fijan reglas diferentes para los medios impresos, pero las áreas comunes que se abordan incluyen la responsabilidad de informar con precisión; de no promover el racismo u otras formas de sesgo; de mostrar el debido respeto por las personas implicadas en las noticias, como por ejemplo por tratarse de niños o por su sufrimiento; y de utilizar subterfugios sólo cuando las circunstancias lo justifiquen.

En el ámbito de los medios impresos, en todo el mundo se aplican dos enfoques principales a los sistemas de reclamaciones. La primera es la denominada autorregulación, que consiste en que el sector establece el sistema por sí mismo, sin el apoyo de la legislación ni, evidentemente, de ninguna implicación oficial. El segundo se denomina corregulación, que es aquel en el que el sistema se instaure por ley pero en el que los representantes de los medios de comunicación desempeñan un papel dominante o al menos muy significativo en el sistema. Según numerosos expertos en libertad de expresión, los sistemas de autorregulación son preferibles cuando son eficaces. Esto es así porque la independencia de los sistemas autorreguladores está más claramente garantizada y hay menos riesgo de que el órgano de supervisión se coopte o de que la regulación de los medios se utilice con fines ilegítimos. Sin embargo, el establecimiento y la eficacia continuada de los sistemas de autorregulación dependen de la buena voluntad y la cooperación por parte del sector de los medios de comunicación, que pueden ser difíciles de obtener. Por ello, en algunos contextos resulta más práctico implantar un sistema corregulador.

Actividad 4: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 4 minutos

Principios que regulan la radiodifusión

Está demostrado que los Estados pueden imponer formas de regulación más intrusivas a la radiodifusión que a los medios impresos. En parte, esto se debe a que los medios de radiodifusión son una forma más poderosa e intrusiva de medios de comunicación. De hecho, la garantía de la libertad de expresión del apartado 1 del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dice que: «El presente artículo no impide que los Estados exijan la concesión de licencias a las empresas de radiodifusión, televisión o cinematografía».

Mientras que la concesión de licencias no es una práctica legítima en el caso de la prensa escrita, sí está aceptada y sigue practicándose ampliamente en el caso de la radiodifusión. Una diferencia clave es que, al menos históricamente, la radiodifusión se distribuía mediante un recurso público limitado, a saber, el espectro o las ondas. El espectro es propiedad de cada país y la regulación se ha hecho necesaria para garantizar el uso ordenado de este recurso con el fin de evitar interferencias entre los organismos de radiodifusión y garantizar que las ondas públicas se utilicen en beneficio del público. En consecuencia, el principal argumento para justificar la concesión de licencias es que constituye una forma adecuada de otorgar una concesión exclusiva para el uso de un recurso público.

Ahora bien, las nuevas tecnologías ponen en entredicho estos fundamentos. En particular, las más recientes, como el cable, el satélite, la radiodifusión digital y, por supuesto, Internet, están empezando a acabar tanto con la escasez como con el uso de un recurso público para distribuir la radiodifusión. Como respuesta a esto, muchos países se están alejando de la concesión de licencias para acercarse más a un enfoque similar al del registro para los organismos de radiodifusión que distribuyen mediante estas tecnologías más nuevas. Una cuestión que se plantea aquí es decidir qué jurisdicción se debe encargar de regular los servicios puramente en línea. Hay países que limitan su control a las empresas que están legalmente registradas en su jurisdicción, ya que podrían surgir problemas jurídicos internacionales si un país intenta regular una empresa con sede en otro.

En aquellos lugares en los que la concesión de licencias sigue vigente, se puede hacer de forma que contribuya a los tres tipos de diversidad ya descritos en el primer vídeo de este módulo. La diversidad de contenidos se puede fomentar convirtiéndola en un criterio explícito para la concesión de licencias de modo que, por ejemplo, las empresas de radiodifusión que se propongan ofrecer un mayor grado de diversidad de contenidos tengan preferencia para la adjudicación de una licencia. Asimismo, la necesidad de adjudicar licencias a los tres tipos de radiodifusores (de servicio público, comerciales y comunitarios) se puede incorporar directamente en el proceso de concesión de licencias, lo que favorece la diversidad de fuentes. Y la diversidad de fuentes se puede promover mediante normas de concesión de licencias que limiten el número de licencias que puede tener un mismo propietario para que nadie ejerza demasiado control sobre la radiodifusión.

En sí, la concesión de licencias debe llevarse a cabo respetando criterios democráticos básicos como la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia. Para aplicar estas normas en la práctica, la ley ha de establecer claramente el proceso según el cual se evaluarán las solicitudes de licencia. Aquí se recogen aspectos como los detalles sobre cada paso del proceso, incluido cualquier derecho de las partes interesadas y del público a presentar alegaciones, plazos claros, detalles sobre el coste de la presentación de una solicitud y cualquier cuota anual en curso, cualquier condición técnica vinculada a las licencias y, lo más importante, una lista de los criterios que se utilizarán para tomar las decisiones sobre la concesión de licencias.

Normalmente, las condiciones de concesión de licencias contemplan una serie de requisitos de carácter positivo. A menudo incluyen requisitos para vehicular una cierta cantidad de contenido nacional o regional. Igualmente, se puede exigir la difusión de una determinada cantidad de programación local. Las audiencias locales suelen ansiar noticias locales además de las nacionales e internacionales, pero la producción de noticias locales representa más esfuerzo y costes, por lo que los requisitos formales pueden ayudar a garantizar una cobertura suficiente de los asuntos locales. Otra clase común de requisito de contenido positivo es la obligación de comprar un determinado porcentaje de contenido a productores independientes que no estén afiliados a ninguna emisora. Esta medida contribuye a fomentar el talento creativo y a desarrollar un sector de la radiodifusión independiente. Algunos países han mantenido estos requisitos de contenido positivo aun cuando los organismos de radiodifusión no están sujetos a la concesión de licencias.

El imperativo de un sistema de reclamaciones para abordar los contenidos problemáticos e impulsar la profesionalidad es el mismo para las emisoras que para los medios impresos. Y esto es aplicable tanto si los organismos de radiodifusión han obtenido una licencia como si sólo están registrados. Con todo, mientras que los sistemas de reclamaciones para los medios impresos suelen ser autorreguladores o correguladores, los sistemas de reclamaciones para los organismos de radiodifusión acostumbra a ser correguladores o de naturaleza estatutaria. Ambos están previstos por la ley, pero en un sistema corregulador, el órgano de supervisión se creará con una aportación significativa de los organismos de radiodifusión, en lugar de un órgano establecido sin dicha aportación (como prevé la ley).

Existe otra diferencia entre los sistemas de reclamaciones para los organismos de radiodifusión y los medios impresos y es que las sanciones para estos últimos tienden a ser muy limitadas por naturaleza. A los medios impresos se les puede exigir que publiquen una disculpa o una declaración en la que admitan el incumplimiento. Sin embargo, los organismos de radiodifusión suelen ser también susceptibles de multas e incluso de la posibilidad de que se les suspenda el servicio o, si las infracciones son particularmente graves y frecuentes, de que se les revoque la licencia. Sin duda, esto se deriva del hecho de que la radiodifusión es una forma más poderosa e intrusiva de los medios de comunicación y, por consiguiente, tiene muchas más posibilidades de causar daños como consecuencia de algo emitido que de algo que simplemente se lee.

Actividad 5: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 5 minutos

La regulación de los medios de comunicación públicos



Los medios de comunicación públicos, y especialmente las emisoras públicas, están presentes en países de todo el mundo. Ahora bien, existe una gran diferencia entre las emisoras de servicio público y las emisoras gubernamentales. Las primeras contribuyen en gran medida a la calidad de las noticias de interés público y a otros contenidos de los medios de comunicación. En cambio, las emisoras gubernamentales están normalmente controladas por el gobierno de turno y tienden a distorsionar el entorno mediático en vez de contribuir a la diversidad. Por ello, el derecho internacional insta a transformar cualquier emisora gubernamental en emisora de servicio público. Tres cuestiones transversales principales definen a los medios de servicio público o los distinguen de los medios gubernamentales, como la independencia, la financiación adecuada y la responsabilidad ante el público en su conjunto y no ante el gobierno de turno.

Se acepta que los medios de comunicación de servicio público forman una parte importante de un entorno mediático sólido, y así se deduce de las declaraciones sobre la diversidad que se han citado anteriormente. Una cuestión que no ha suscitado mucha atención, pero que es importante, es si es legítimo contar también con medios impresos de servicio público. El caso es que, en la mayoría de los casos, los medios impresos públicos permanecen bajo el control del gobierno, por lo que no se pueden calificar de medios de servicio público. Dicho esto, no hay ninguna razón por la que, en principio, los medios impresos no puedan ser también independientes, contar con una financiación adecuada y rendir cuentas al público. En ausencia de tales condiciones, no serán considerados medios de servicio público.

La principal justificación de los medios de servicio público es su aportación a la diversidad de los medios, con lo que aumentan el abanico de información e ideas a disposición del público. En este sentido, una idea clave es que estos organismos de radiodifusión proporcionen contenidos de calidad y no se rijan únicamente por consideraciones de cuota de audiencia, y los ingresos publicitarios que se derivan de ella, que pueden promover un enfoque de mínimo común denominador en el contenido de los programas. Los radiodifusores de servicio público también

pueden contribuir a garantizar que las voces y perspectivas minoritarias, que podrían ser ignoradas por los radiodifusores comerciales, figuren en su programación.

Protección de la independencia



Hay que proteger la independencia de los servicios públicos de radiodifusión. Se trata de garantizar que proporcionen información de interés público y no información que apoye a uno u otro partido político o al gobierno. Parece obvio, y el razonamiento básico que lo sustenta fue enunciado de forma muy elocuente hace unos 25 años por el Tribunal Supremo de Ghana:

[...] Los medios de comunicación estatales son activos nacionales: pertenecen a toda la comunidad, no a la abstracción conocida como Estado; ni al gobierno de turno o a su partido. Si esos activos nacionales se convirtiesen en el portavoz de uno o de una combinación de los partidos que se disputan el poder, la democracia no sería más que una farsa.¹⁰⁵

En la práctica, se utilizan dos mecanismos fundamentales para garantizar la independencia. En primer lugar, el organismo de radiodifusión ha de estar supervisado por un consejo de administración o de gobernadores independientes. A su vez, la independencia de este consejo debe protegerse, de forma muy similar a la de los organismos reguladores, incluso a través de la forma en que se nombra a sus miembros, mediante fuertes garantías y protección del cargo y a través tanto de la prohibición de que se nombre a figuras políticas como de requisitos de experiencia.

En segundo lugar, se debe garantizar la independencia editorial de estos organismos de radiodifusión. La independencia editorial significa que la responsabilidad de la toma de decisiones editoriales recae en el personal (y, en última instancia, en los redactores jefe) y no en los órganos de gobierno. Los poderes del órgano de gobierno se deben limitar a tener la responsabilidad general de la organización, mientras que los directivos y editores son los responsables de los asuntos cotidianos y editoriales. De este modo se crea una estructura de dos niveles para proteger la independencia: el consejo de administración supervisa generalmente el trabajo e informa al parlamento (rinde cuentas al más alto nivel), mientras que la dirección toma decisiones editoriales específicas (sobre el contenido).

Financiación de las emisoras públicas

¹⁰⁵ *New Patriotic Party v. Ghana Broadcasting Corp.*, 30 de noviembre de 1993, Auto nº 1/93, p. 17.



Para que los servicios públicos de radiodifusión contribuyan a la diversidad en las formas anteriormente descritas -mediante la producción de una programación de calidad que dé cabida a todas las voces y perspectivas de la sociedad, incluyendo una programación informativa exhaustiva- es necesario que cuenten con una financiación adecuada.

Así lo reflejan varias declaraciones internacionales sobre su financiación. Por ejemplo, el principio 13(4) de la [Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África](#) establece:

«Los medios de comunicación de servicio público deberán contar con una financiación adecuada que los proteja de toda injerencia indebida». En su [Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión](#) de 2007, los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión señalaron:

Se requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico ... Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación.¹⁰⁶

Al igual que ocurre con los reguladores, conviene evitar que se abuse de los sistemas de financiación para ejercer un control sobre los organismos públicos de radiodifusión. La mayoría de los organismos públicos de radiodifusión se basan en un modelo de financiación mixto que recurre tanto a fuentes públicas como privadas, principalmente la publicidad. El párrafo 14 de la [Recomendación 1878 \(2009\)](#) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hace referencia a las siguientes posibles fuentes de financiación:

La financiación de los medios de comunicación de servicio público se puede garantizar, mediante un canon fijo de radiodifusión, impuestos, subvenciones estatales, cuotas de suscripción, ingresos por publicidad y patrocinio, servicios especializados de pago por visión o a la carta, la venta de productos relacionados como libros, vídeos o películas, y la explotación de sus archivos audiovisuales.

Las tasas de radiodifusión tienen la ventaja de que están relativamente aisladas de las injerencias políticas, aunque puede resultar difícil implantarlas allí donde aún no se cobran. Cuando un organismo público de radiodifusión recibe una subvención directa del Estado, conviene que sea el parlamento el que fije el monto de esta subvención.

¹⁰⁶ Véase también: Thomas Gibbons, «Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry», en Chris Marsden & Stefaan Verhulst, eds., *Convergence in European Digital TV Regulation* (Londres, Blackstone Press Ltd., 1999), pp. 155-173, en 157.

Rendición de cuentas

La independencia no significa que los organismos públicos de radiodifusión sean libres de actuar a su antojo. Siguen estando sujetos a obligaciones de rendición de cuentas ante el público. Por lo general, estos sistemas funcionan estableciendo un mandato claro para el organismo de radiodifusión de servicio público de forma jurídicamente vinculante (ya sea en una ley o en algún tipo de legislación subordinada) y, posteriormente, obligando al organismo a presentar un informe anual al parlamento, que también se hace público. La eficacia de un sistema de este tipo depende de que el parlamento se tome en serio su función de supervisión.

Varias declaraciones internacionales reconocen la importancia de un mandato claro para los organismos públicos de radiodifusión. Por ejemplo, en su [Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión](#) de 2007, los mandatos internacionales especiales sobre la libertad de expresión señalaron:

El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad.

El principio 13(6) de la [Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información en África](#) establece:

El ámbito de servicio público de las emisoras públicas deberá definirse claramente e incluir la obligación de velar por que el público reciba una información adecuada y políticamente equilibrada, especialmente durante los periodos electorales.

Con ello se pone de relieve otra obligación que se impone comúnmente a los organismos públicos de radiodifusión, concretamente la de ser equilibrados e imparciales, especialmente en su programación de noticias y asuntos de actualidad.

Actividad 6: Juego

Actividad 7: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 15 minutos

La regulación de los contenidos en línea y de los proveedores de servicios digitales



El derecho a la libertad de expresión se aplica claramente a Internet, como a cualquier otra forma de comunicación. Esto emana directamente de la redacción del [artículo 19 del PIDCP](#), que protege la libertad de expresión a través de «cualquier otro medio de su elección». Sin embargo, la llegada de Internet supuso un cambio importante en nuestra forma de comunicarnos debido a la velocidad, amplitud y accesibilidad del intercambio de información que permite. La prensa escrita, la radio y la televisión tendían a dar poderosas plataformas a un número muy limitado de individuos. Pero con el auge de Internet y, sobre todo, de las redes sociales, cualquier persona es capaz de expresar sus pensamientos a un enorme número de personas de forma inmediata y, además, tiene acceso instantáneo a un gran número de fuentes de información procedentes de todo el mundo. Debido a las singulares características de Internet, resulta necesario desarrollar nuevos enfoques en materia de regulación.

Normas reglamentarias generales



Los Estados no se pueden limitar a aplicar sistemas de regulación diseñados para otros medios de comunicación al caso de Internet, del mismo modo que no se pueden limitar a aplicar sistemas de radiodifusión a la prensa escrita, debido a las profundas diferencias entre estos tipos de medios. De este modo, en el párrafo 39 de la [Observación General nº 34](#), el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló: «Los sistemas de regulación deben tener en cuenta las diferencias entre los medios impresos y la radiodifusión y televisión, así como Internet, y también sus convergencias». Del mismo modo, en su [Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de 2011](#), los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión afirmaron:

Los enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación —como telefonía o radio y televisión— no pueden transferirse sin más a Internet, sino que deben ser diseñados específicamente para este medio, atendiendo a sus particularidades.¹⁰⁷

En cuanto a la concesión de licencias/registro, los actores internacionales han dejado claro que no procede imponer sistemas especiales de concesión de licencias a los proveedores de servicios de

¹⁰⁷ Adoptada el 1 de junio de 2011, párr. 1(c),

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g11/453/34/pdf/g1145334.pdf>.

Internet o de servicios de comunicaciones basados en Internet más allá de los que se aplican con carácter general a los proveedores de servicios de telecomunicaciones, que es la categoría empresarial a la que pertenecen. De este modo, en el párrafo 43 de la [Observación General nº 34](#), el Comité de Derechos Humanos indicó:

Toda limitación al funcionamiento de los sitios web, los *blogs* u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos o similares, incluidos los sistemas de apoyo a estas comunicaciones, como los proveedores de servicios de Internet o los motores de búsqueda, solo serán admisibles en la medida en que sean compatibles con el párrafo 3.

En su [Declaración Conjunta de 2005](#), los mandatos especiales fueron aún más lejos, apuntando:

No se debe exigir el registro ni la autorización de ningún organismo público para explotar un proveedor de servicios de Internet, un sitio web, un blog u otro sistema de difusión de información en línea, incluida la radiodifusión por Internet. Lo anterior no se aplica al registro ante una autoridad responsable de la gestión de dominios por motivos puramente técnicos ni a las normas de aplicación general que se extienden indistintamente a cualquier tipo de explotación comercial.¹⁰⁸

Así lo corrobora la principal declaración del Consejo de Europa al respecto, la [Declaración sobre Libertad de Comunicación en Internet](#), en la que se afirma:

La prestación de servicios por Internet no debe someterse a regímenes de autorización específicos por el único motivo del medio de transmisión utilizado.¹⁰⁹

Regulación de contenidos



Los Estados no deben imponer medidas generales de bloqueo o filtrado, ni cierres de Internet, algo que lamentablemente es bastante frecuente hoy en día en muchos países del mundo. Así pues, en su [Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Respuestas a Situaciones de Conflicto](#) de 2015, los mandatos internacionales especiales afirmaron:

El filtro de contenidos en Internet, el uso de ‘interruptores de apagado de emergencia’ en las comunicaciones (por ejemplo, el cierre de partes enteras de los sistemas de

¹⁰⁸ Adoptada el 21 de diciembre de 2005, <https://www.osce.org/fom/27455>.

¹⁰⁹ Adoptado por el Comité de Ministros el 28 de mayo de 2003, Principio 5, <https://rm.coe.int/16805dfbd5>.

comunicación), y la apropiación física de las estaciones de radiodifusión son medidas que nunca pueden ser justificadas.¹¹⁰

El principio 3 de la [Declaración sobre Libertad de Comunicación en Internet](#) del Consejo de Europa expresa una idea similar:

Las autoridades públicas no deben denegar, con medidas generales de bloqueo o filtrado, el acceso del público a la información y otras comunicaciones en Internet, sin consideración de fronteras. Lo anterior no impide la implantación de filtros para la protección de menores, en particular en aquellos lugares accesibles para ellos, como escuelas o bibliotecas.

Los cortes de Internet han sido objeto de litigios ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). En el caso *Amnistía Internacional Togo y otros contra el Gobierno togolés*, el gobierno intentó justificar, por motivos de seguridad nacional, un cierre de Internet que se produjo en un contexto de protestas. El Tribunal consideró, en cambio, que la restricción de la libertad de expresión no estaba justificada, basándose en la falta de base jurídica para ello en la legislación togolesa.¹¹¹ Más recientemente, el Tribunal examinó el caso de un cierre de Internet en *Associations des Blogueurs de Guinée (ABLOGUI) y otros 3 contra el Estado de Guinée*, en el que el gobierno no presentó defensa alguna.¹¹² Además de constatar que la restricción de la libertad de expresión no estaba prevista por la ley, el Tribunal señaló que, aunque las autoridades hubieran perseguido un interés legítimo, «las medidas aplicadas para bloquear el acceso a Internet no dejarían de ser un instrumento desproporcionado al hacer casi imposibles las comunicaciones e inaccesible Internet para todos los usuarios».¹¹³

En la actualidad se está desarrollando un importante debate mundial sobre cómo abordar el problema de la incitación al odio en Internet. Se acepta que las normas (adecuadas en otros casos) relativas a los contenidos, como las leyes sobre incitación al odio, obscenidad y difamación, también deben aplicarse a los contenidos en línea. Pero se plantea la cuestión de quién debe ser responsable de esos contenidos. No cabe duda de que los intermediarios no pueden ser

¹¹⁰ Adoptada el 4 de mayo de 2015, cláusula 4(c),

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=987&IID=2>. Véase también la Declaración Conjunta de 2005, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=650&IID=2>; Declaración Conjunta de 2011, cláusulas 3 y 6(b), <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/78325.pdf>; y la Declaración Conjunta de 2017, cláusulas 1(f) y (g), <https://www.osce.org/fom/302796>.

¹¹¹ 25 de junio de 2020, Sentencia n° ECW/CCJ/JUD/09/20, párr. 45, http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2022/08/JUD-ECW-CCJ-JUD-09-20-Amnesty-Int.-TOGO-7-ORS-vs.-REP.-OF-TOGO-25_06_20-vA.pdf.

¹¹² 31 de octubre de 2023, Sentencia n° ECW/CCJ/JUD/38/23, <http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2023/12/JUDGMENT-ABLOGUI-V-GUINEA-ENG.pdf>.

¹¹³ *Ibidem*, párr. 58.



responsables de las declaraciones, con frecuencia ingentes, que se hacen a través de sus sistemas y que sencillamente no pueden controlar. De hecho, está ampliamente aceptado que no se debe exigir a los intermediarios que controlen los contenidos para comprobar si son ilegales (es decir, no se les debe exigir que se informen sobre lo que se difunde a través de sus sistemas). Así se refleja en el Principio 6 de la [Declaración sobre Libertad de Comunicación en Internet](#) del Consejo de Europa:

Los Estados miembros no deben imponer a los proveedores de servicios la obligación general de monitorizar el contenido de Internet al que dan acceso, que transmiten o almacenan, ni la de buscar activamente hechos o circunstancias que apunten a una actividad ilegal.

También existe un amplio consenso en que los agentes que se limitan a facilitar el acceso a Internet o el flujo de información a través de Internet (a veces denominados proveedores de servicios de Internet o PSI), no deben ser responsables de los contenidos que circulan a través de sus servicios. Esto se recoge de nuevo en el Principio 6 de la [Declaración sobre la Libertad de Comunicación en Internet](#) del Consejo de Europa:



Los Estados miembros deben velar por que los proveedores de servicios no sean considerados responsables de los contenidos de Internet cuando su función se limite, según lo definido por la legislación nacional, a transmitir información o proporcionar acceso a Internet.

Esto se denomina a veces «principio de mero transmisión, como destacaron los mandatos internacionales especiales en su [Declaración Conjunta de 2011](#):

Ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de Internet como acceso, búsquedas o conservación de información en la memoria caché deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios, siempre que no intervenga específicamente en dichos contenidos ni se niegue a cumplir una orden judicial que exija su eliminación cuando esté en condiciones de hacerlo (“principio de mera transmisión”).¹¹⁴

¹¹⁴ Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, 1 de junio de 2011, párrafo 2(a), <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/78325.pdf>.

Pero más allá de eso, hay menos consenso.

Cuando hablamos de otros tipos de intermediarios, está claro que un modelo de responsabilidad objetiva es inadecuado. Por ejemplo, si los motores de búsqueda y las empresas de redes sociales tuvieran que asumir la responsabilidad por cada uno de los contenidos nocivos que transmiten o a los que dirigen a los usuarios, con independencia de que fueran o no conscientes de su contenido, simplemente no sería un sistema viable. Existen, sin embargo, varios enfoques más limitados de la responsabilidad de los intermediarios, sin que exista un consenso claro sobre el tipo de enfoque que debe adoptarse.

Un modelo de responsabilidad más limitado (condicional) se denomina enfoque de «notificación y retirada». Consiste en que, una vez que se ha notificado a un intermediario la existencia de contenido ilegal, éste debe retirar o bloquear el acceso a dicho contenido. El intermediario queda protegido frente a la responsabilidad por el contenido siempre que actúe con celeridad en cuanto reciba la notificación de su presunta ilegalidad.¹¹⁵

La posibilidad de sistemas de notificación y retirada está prevista en el Principio 6 de la [Declaración sobre Libertad de Comunicación en Internet](#) del Consejo de Europa, siendo también el enfoque adoptado en el [Reglamento de Servicios Digitales \(DSA\)](#) de la Unión Europea. Los pormenores de los sistemas de notificación y retirada difieren en, por ejemplo, las consecuencias exactas para los intermediarios que no retiren contenidos. Pero la preocupación general es que estos sistemas no protegen lo suficiente la libertad de expresión porque incentivan a los intermediarios a retirar contenidos cuando se les notifica una infracción, aunque el contenido sea manifiestamente ilegal. Los intermediarios no disponen de los medios necesarios para evaluar cada reclamación y, en cualquier caso, no están dispuestos a asumir el posible riesgo de incurrir en responsabilidad en caso de que un tribunal discrepe ulteriormente de su decisión.

En el apartado 2(b) de su [Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión](#) de 2011, los mandatos internacionales especiales descartaban básicamente los sistemas puros de notificación y retirada:

Debe considerarse la posibilidad de proteger completamente a otros intermediarios, incluidos los mencionados en el preámbulo, respecto de cualquier responsabilidad por los contenidos generados por terceros en las mismas condiciones establecidas en el párrafo 2(a). Como mínimo, no se debería exigir a los intermediarios que controlen el contenido generado por usuarios y no deberían estar sujetos a normas extrajudiciales sobre cancelación de contenidos que no ofrezcan suficiente protección para la libertad de

¹¹⁵ Rebecca MacKinnon y otros, *Fostering Freedom Online: The Role of Internet Intermediaries* (2014, París, UNESCO), pp. 40- 42, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002311/231162e.pdf>.

expresión (como sucede con muchas de las normas sobre “notificación y retirada” que se aplican actualmente).

Otro enfoque de la responsabilidad de los intermediarios, que supone una mayor protección de la libertad de expresión, es un sistema de «notificación y acción». En virtud de dicho sistema, se exige a los intermediarios que tomen alguna determinación sobre las medidas que deben adoptar cuando se les notifica un contenido presuntamente ilegal. A continuación, han de determinar de buena fe si se trata de un contenido ilegal y si es necesario retirarlo o bloquearlo, o si por el contrario es legal y puede permanecer en la red. Lo que distingue a un sistema de este tipo de un enfoque de notificación y retirada es que el intermediario no es responsable de si su determinación fue correcta; en otras palabras, no se le hace responsable si su determinación es finalmente considerada incorrecta por un tribunal, siempre y cuando haya llegado a una determinación de buena fe sobre la acción a tomar.

Otro posible enfoque de la responsabilidad de los intermediarios, que es igualmente más respetuoso con la libertad de expresión que un enfoque de notificación y retirada, es un modelo de «notificación y aviso». Este modelo exige que los intermediarios notifiquen a los autores el contenido que ha sido impugnado. Los autores tienen entonces la opción de defender su contenido directamente (lo que podría requerir que abandonen su anonimato) o de no defenderlo, en cuyo caso el sistema se convierte esencialmente en un sistema de notificación y retirada en el que el intermediario toma medidas.

Notificación y retirada	Notificación y acción	Aviso y aviso
<ul style="list-style-type: none"> ● Los intermediarios deben retirar o bloquear el acceso al contenido presuntamente ilegal previa notificación. ● Podría incentivar en exceso a los intermediarios a retirar contenidos para evitar asumir responsabilidades aunque el carácter ilegal no esté claro. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los intermediarios deben tomar una determinación sobre qué acción emprender tras la notificación de un contenido presuntamente ilegal. ● Los intermediarios tienen menos incentivos para retirar contenidos porque no se enfrentan a la responsabilidad si toman una determinación que finalmente se considera incorrecta. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los intermediarios deben avisar a los autores del contenido cuando se les notifique un contenido presuntamente ilegal y darles la oportunidad de defender su contenido o no, en cuyo caso el intermediario lo retiraría por norma general. ● Podría reducirse de este modo la intención de retirar contenidos en exceso.

	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de que los intermediarios actúen de buena fe para llegar a determinaciones correctas. 	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Cabe señalar que se plantean otras cuestiones relacionadas con las infracciones de las cláusulas de servicio de los intermediarios, en las que se dispone de una gama mucho más amplia de posibles respuestas, cuya idoneidad dependerá de diversos factores, como la naturaleza del contenido, si el usuario ha publicado repetidamente contenido perjudicial y la naturaleza del intermediario y sus propias cláusulas de servicio.

En este caso, las posibles acciones podrían consistir en no hacer nada, emitir una advertencia en caso de contenido sensible o engañoso, desmonetizar o degradar de otro modo el contenido, proporcionar enlaces a información precisa o permitir que los usuarios lo hagan, como en el caso de la función de notas comunitarias en X (anteriormente conocido como Twitter); eliminar el contenido; o eventualmente, suspender temporalmente o expulsar al usuario. La amplia gama de opciones disponibles para las plataformas difiere considerablemente de las opciones mucho más limitadas que tienen los Estados para abordar el contenido ilegal. Esto presenta ciertas oportunidades desde la perspectiva de la libertad de expresión, al permitir opciones menos intrusivas que aún abordan de manera efectiva el discurso dañino en comparación con lo que existía anteriormente. Sin embargo, esto también significa que la cuestión de cómo las plataformas deberían tratar ciertos contenidos sigue siendo un debate muy vivo.

Aparte de la cuestión de la responsabilidad de los intermediarios, la naturaleza sin fronteras de Internet también plantea algunos retos para determinar la responsabilidad de los autores de contenidos, ya que no siempre es evidente dónde se debe hacer valer la jurisdicción en relación con los contenidos en línea. Dichos contenidos están disponibles en todos los países del mundo. Ahora bien, es obvio que no procede responsabilizar a los autores en todos los países, lo que conduciría a un enfoque basado en el mínimo común denominador (es decir, en el que todo el mundo se vería sometido a las normas del país más restrictivo). Para abordar esta cuestión, el párrafo 4(a) de la [Declaración Conjunta de 2011](#) de los mandatos internacionales especiales establece:

La competencia respecto de causas vinculadas con contenidos de Internet debería corresponder exclusivamente a los Estados con los que tales causas presenten los contactos más estrechos, normalmente debido a que el autor reside en ese Estado, el contenido se publicó desde allí y/o este se dirige específicamente al Estado en cuestión. Los particulares solo deberían poder iniciar acciones judiciales en una jurisdicción en la que puedan demostrar haber

sufrido un perjuicio sustancial (esta norma busca prevenir lo que se conoce como “turismo de la difamación”).

También están empezando a surgir normas para atajar la tendencia de muchos Estados a imponer amplias restricciones a los contenidos digitales que, en esencia, son una duplicación de las normas que rigen los mismos contenidos difundidos fuera de Internet, a menudo con castigos más severos. En lugar de tener dos series paralelas de normas para el mismo contenido, la mejor práctica es limitarse a modificar las normas fuera de Internet para que también abarquen el contenido digital. De este modo, en su [Declaración Conjunta sobre la Independencia y la Diversidad de los Medios de Comunicación en la Era Digital](#) de 2018, los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión afirmaron:

El alcance de las restricciones aplicables específicamente a las comunicaciones digitales debe limitarse a actividades que sean nuevas o fundamentalmente diferentes en su forma digital (como el spamming) y respetar en todo momento las normas establecidas en los párrafos a) y b) .¹¹⁶

Cifrado y anonimato



Las herramientas que permiten el cifrado y el anonimato facilitan enormemente la libertad de expresión en línea. Por regla general, el derecho internacional apoya el uso de estas herramientas, reconociendo que cualquier límite sólo debe aplicarse caso por caso. Por ello, la cláusula 8(e) de la [Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y las Respuestas a Situaciones de Conflicto](#) de 2015 de los mandatos internacionales especiales estipula:

La encriptación y el anonimato online permiten el libre ejercicio de los derechos a la libertad de opinión y expresión y, como tales, no deberían estar prohibidos u obstruidos y deberían estar sujetas a restricciones solo en estricto cumplimiento del triple test bajo las leyes de derechos humanos.

¹¹⁶Adoptada el 2 de mayo de 2018, párr. 3(c),

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration2May2018_SP.pdf

Una excepción son las acciones policiales selectivas contra sospechosos de delitos. Esto queda reflejado en el Principio 7 de la [Declaración sobre la Libertad de Comunicación en Internet](#) del Consejo de Europa:

Para garantizar la protección contra la vigilancia en línea y potenciar la libre expresión de información e ideas, los Estados miembros deben respetar la voluntad de los usuarios de Internet de no divulgar su identidad. Lo anterior no impide que los Estados miembros adopten medidas y cooperen para localizar a los responsables de actos delictivos, de conformidad con la legislación nacional, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y otros acuerdos internacionales en materia de justicia y policía.

En reconocimiento de la importancia del anonimato, el documento final de una conferencia de múltiples partes interesadas organizada por la UNESCO en 2015 propuso la siguiente opción para la UNESCO «Reconocer el papel que el anonimato y la encriptación pueden desempeñar como facilitadores de la protección de la privacidad y la libertad de expresión, y facilitar el diálogo sobre estas cuestiones».¹¹⁷

Por otro lado, hay que reconocer que el anonimato ha sido uno de los factores que ha provocado una avalancha de discursos en línea que oscilan entre lo desagradable y lo francamente ilegal. Como se señala en el informe de la UNESCO de 2021 [Dejar entrar el sol: transparencia y responsabilidad en la era digital](#):



El anonimato, si bien es un beneficio en algunas circunstancias, a menudo parece permitir que las personas se expresen de manera antisocial, un comportamiento que no se atreverían a tener si se conociera su identidad. Se pueden utilizar los grupos cerrados para promover u oponerse a los derechos humanos. El ambiente de las plataformas también es vulnerable a la manipulación mediante la creación de identidades falsas y de la difusión de desinformación, a menudo financiada y bien estructurada, y que se utiliza cada vez más para afectar las elecciones democráticas en todo el mundo, así como para atacar a los actores de la sociedad y periodistas críticos.¹¹⁸

Debido a su alto perfil, los miembros del parlamento suelen ser objeto de acoso, también en línea. Un [informe](#) del Comité Mixto de Derechos Humanos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido 2019-2020 reveló que muchos parlamentarios evitaban las redes sociales debido al

¹¹⁷ Documento final de la Conferencia «Conectando los puntos: Opciones para la acción futura» (2015, UNESCO), Anexo p. 3, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234090_spa.

¹¹⁸ Andrew Puddephatt, *Dejar entrar el sol: transparencia y responsabilidad en la era digital* (2021, UNESCO), p. 6, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231_spa.

problema del acoso en línea, y muchos consideraban que el anonimato «fomentaba el acoso en línea».¹¹⁹ Si los parlamentarios se sienten presionados a abstenerse de participar en las redes sociales para minimizar el acoso, no sólo será una situación problemática desde el punto de vista de sus propios derechos humanos, sino también desafortunada ya que las redes sociales son una herramienta útil para que los electores conecten directamente con sus representantes.

El sistema de aviso y aviso, mencionado anteriormente, es una forma de abordar la cuestión de los contenidos nocivos y anónimos (es decir, los carteles anónimos tienen que defender sus contenidos o aceptar que la empresa que los aloje los retire).

Promoción del acceso a Internet



Los Estados también tienen obligaciones positivas en el marco de Internet. Debido a su papel sumamente importante no sólo para facilitar las voces sino también para dar acceso a la información que se necesita para apoyar una serie de otros derechos, cada vez está más aceptado que los Estados tienen que fomentar el acceso universal a Internet. Por ello, en el párrafo 15 de la [Observación General nº 34](#), el Comité

de Derechos Humanos de la ONU afirmó:

Los Estados partes deberían tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de esos nuevos medios y asegurar el acceso a los mismos de los particulares.

Del mismo modo, en el párrafo 6(a) de su [Declaración Conjunta de 2011](#), los mandatos internacionales especiales dispusieron:

Los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres.¹²⁰

¹¹⁹ *Democracy, freedom of expression and freedom of association: Threats to MPs*, 18 de octubre de 2019, HC 37, HL Paper 5, párrs. 100 y 105, <https://publications.parliament.uk/pa/jt201919/jtselect/jtrights/37/37.pdf>.

¹²⁰ Véase también la Declaración Conjunta de 2005, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=650&IID=2> la Declaración Conjunta de 2014 sobre la Universalidad y el Derecho a la Libertad de Expresión, 6 de mayo de 2014, cláusula 1(h)(iii), <https://www.osce.org/fom/118298>; y el Principio 4 de la Declaración del Consejo de Europa

Esto no significa que se espere que los Estados proporcionen el acceso universal de inmediato, un imposible para muchos Estados. En lugar de ello, tienen que destinar la atención y los recursos necesarios a esta cuestión. El apartado 6(e) de la [Declaración Conjunta de 2011](#) expone algunas ideas sobre cómo se podría llevar a cabo, incluyendo medidas reguladoras (como obligaciones de servicio universal para los proveedores de acceso), apoyo directo, fomento de la concienciación y prestar especial atención al acceso de las personas con discapacidad.

Actividad 8: Vídeo

Vídeo de la UNESCO: *¿Cómo abordar el discurso de odio en línea con un enfoque basado en los derechos humanos?*

Las palabras tienen poder. También las imágenes. Pueden cambiar vidas, para mejor o para peor. Pero algunas personas usan mensajes que violan los derechos a la dignidad, igualdad y seguridad.

¿Hasta qué punto la libertad de expresión se convierte en un delito por “discurso de odio” y cuál es la mejor forma de responder a esto? No existe una definición clara de “discurso del odio”. Es por eso que en algunos casos, quienes tienen privilegios intentan desacreditar críticas acusándoles de manera muy oportuna de “discurso de odio”. Normalmente, el discurso del odio es clasificado como lenguaje discriminatorio o despectivo hacia una persona o grupo basado en sus creencias religiosas, etnia, raza o nacionalidad.

La Estrategia y el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Discurso del Odio incluye sexo y género. Las leyes internacionales dictan que este tipo de discurso no debe ser protegido - en otras palabras, que debe ser criminalizado - sólo cuando está asociado a la incitación a la violencia, hostilidad o discriminación, y/o racismo. Dos importantes guías a seguir aquí son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR).

Además, el Plan de Acción de Rabat de las Naciones Unidas sobre la prohibición de la apología del odio indica en qué punto un discurso sobrepasa la línea y genera violencia, hostilidad o discriminación. Estos tres instrumentos han ayudado a los legisladores a definir, y a los tribunales a evaluar, si un discurso se considera un discurso de odio, y qué hay que hacer al respecto. En particular qué hacer cuando las expresiones de odio no están directamente relacionadas con delitos de odio que impliquen incitación y/o racismo.

sobre la Libertad de Comunicación en Internet,

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dfbd5.

Mientras que las compañías de Internet actuales tienen que seguir las leyes que prohíben discursos de odio, hay una pregunta sobre cómo interpretan e implementan dichas leyes en la práctica. Hay también una pregunta sobre cómo tratan el contenido de odio que parece estar aceptado por la ley. Tanto si los toleran, eliminan o degradan. Las compañías tecnológicas están trabajando para poder hacer frente a estos problemas, especialmente tras los boicots de sus anunciantes y de ser acusadas de obtener ganancias permitiendo que el odio prolifere en Internet - y no invertir en intentar combatirlo. Pero la forma en que hacen frente al contenido de odio no es del todo clara porque evitan el escrutinio público y no permiten ser investigadas de manera independiente.

No está claro cómo ni por qué los algoritmos automáticamente recomiendan, rebajan o eliminan el contenido o grupos que incitan al odio. Y aunque usan inteligencia artificial para hacer cara a este problema, esto no es suficiente para contextualizar las palabras y las imágenes. El riesgo es que las noticias sobre el discurso de odio sean eliminadas mientras que las palabras encriptadas y las imágenes que contienen odio no sean reconocidas y se propaguen. Otro problema es la falta de acción de las compañías, a pesar de que con sus propios datos pueden ver cuándo el contenido de odio comienza a pasar a la incitación y a la organización de ataques. ¿Cuáles son las estrategias clave para abordar este problema?

Primero: promover la transparencia en Internet es posible si las compañías acuerdan respetar completamente los derechos humanos, mantener la dignidad y seguridad de las personas, mientras permitan y promuevan la legítima expresión.

Segundo: asegurarse de que los periodistas tengan la libertad de denunciar y exponer el discurso de odio. Que sin temor a represalias puedan llamar la atención de los líderes y a sus seguidores cuando inciten al enojo a través de estereotipos y memes hirientes.

Tercero: apoyar a los ciudadanos a adquirir capacidades a través de la alfabetización mediática e informacional para que puedan reconocer y responder al discurso del odio mediante un pensamiento crítico y apoyado en los derechos humanos.

Navegar la delgada línea entre la libre expresión y el discurso de odio no es fácil. Pero con el interés de proteger a los derechos humanos podemos - y debemos - trabajar juntos para afrontar este problema - sin dañar a la libertad de expresión y proteger a la democracia, el desarrollo y los derechos humanos

Actividad 9: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 10 minutos

Nuevos retos que plantea el discurso en línea

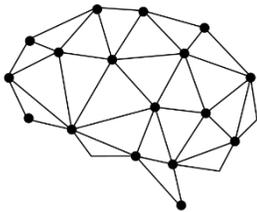


Hasta hace muy poco, la imagen dominante de Internet era la de un espacio que facilita y democratiza en gran medida la libertad de expresión. Por un coste relativamente bajo, cada vez más personas en todo el mundo tienen acceso a un medio que les permite expresarse a escala mundial y acceder a una gama de información antes inimaginable. Pero más recientemente se ha hecho evidente el potencial que tiene el discurso en línea

para causar daño o socavar valores sociales clave, entre ellos la democracia.

Un ejemplo destacado es el uso abusivo de datos personales para influir en procesos electorales. En el pasado, a la hora de orientar la publicidad, las opciones se limitaban a ajustar el momento y/o la ubicación de los anuncios, como por ejemplo en un determinado programa de televisión o tipo de revista, con el fin de llegar a una audiencia determinada. Con las redes sociales, en cambio, se pueden elaborar perfiles psicológicos y políticos muy precisos sobre las personas a partir del vasto rastro de datos que la mayoría de la gente deja tras de sí en Internet, ya sea a través de Facebook, Google, Amazon o cualquier otro servicio en línea. Es más, se puede hacer de forma automática, a muy bajo coste y casi de forma instantánea. De este modo, se pueden utilizar herramientas automatizadas para enviar mensajes políticos minuciosamente adaptados a la persona en cuestión. Esta capacidad de microdirigir mensajes muy precisos destinados a un individuo concreto se ha denominado en ocasiones «armamentismo» de nuestros datos personales.

El caso de Cambridge Analytica



Cambridge Analytica

El caso de Cambridge Analytica y su protagonismo en el referéndum del Brexit y en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2016 son complejos, aunque los datos esenciales no. Aleksandr Kogan, un investigador que trabajaba en la Universidad de Cambridge, creó una aplicación, «This is your digital life», para su uso en la plataforma Facebook (con el beneplácito de Facebook). Unos 270.000 usuarios realizaron el test de personalidad que formaba parte de la aplicación, y compartieron voluntariamente una gran cantidad de datos personales. Posteriormente, Kogan facilitó los datos que había recopilado a Cambridge Analytica, y un fallo en los sistemas de Facebook les permitió recopilar datos adicionales de amigos de quienes habían consentido

que se utilizaran sus datos. Facebook declaró que se vieron afectados 87 millones de usuarios, la mayoría con residencia en Estados Unidos (y también más de un millón de usuarios en el Reino Unido), pero algunas estimaciones elevan esa cifra mucho más.

Sirviéndose de semejante botín de datos, la empresa Cambridge Analytica envió después mensajes selectivos a los votantes para convencerles de votar a Donald Trump, tras haber sido contratada por partidarios trumpistas. La empresa, que cerró a principios de mayo de 2018, se jactaba de su papel de apoyo a la campaña de Trump:

Mediante el análisis de millones de datos, identificamos sistemáticamente a los votantes más persuasivos y los temas que más les preocupaban. A continuación, les enviamos mensajes específicos en momentos clave para incitarles a actuar. Todo ello se consiguió en una fracción del tiempo y a un coste muy inferior al gastado por nuestros rivales.¹²¹



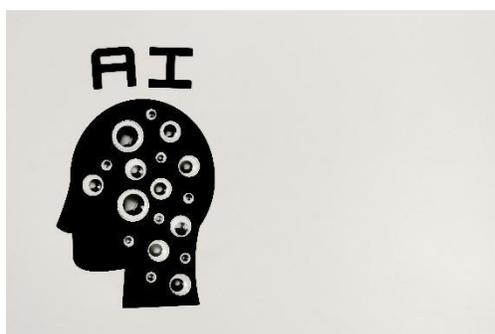
Aunque el acceso a fuentes alternativas de información a través de las redes sociales tiene la ventaja de paliar ciertas limitaciones de los medios tradicionales, también ha acarreado algunas repercusiones negativas. Una cuestión que preocupa cada vez más, sobre todo en relación con el proceso democrático, es la creciente prevalencia de silos de información o «burbujas de filtros». El término hace referencia a que muchas plataformas de redes sociales priman el suministro a sus usuarios de información que quieren oír o que ya creen. En el peor de los casos, esto desemboca en situaciones en las que las personas viven confinadas en silos de información y reciben la misma información, ya sea verdadera o falsa, y las mismas actitudes políticas o sociales. Se puede contrastar con la situación que existía antaño, en la que una gran mayoría de ciudadanos se reunía en torno a las principales noticias de la noche en un pequeño número de canales de televisión o emisiones de radio. En palabras de un comentarista:

En realidad, las redes sociales no son una lente telescópica -como lo era el teléfono-, sino un prisma que fractura la opinión y destroza la cohesión social al sustituir una esfera pública compartida y su discurso dinámicamente superpuesto por un muro de burbujas de filtro cada vez más concentradas.¹²²

¹²¹ Reproducido en Ann E. Cudd, Mark C. Navin (eds.), *Core Concepts and Contemporary Issues in Privacy* (Cham, Suiza, 2018, Springer), p. 201.

¹²² Natasha Lomas, "Social media is giving us tryphobia", TechCrunch, 27 de enero de 2018, <https://techcrunch.com/2018/01/27/social-media-is-giving-us-tryphobia>.

Estrechamente ligado a lo anterior se plantea el viejo problema de la desinformación o de las «noticias falsas». Aunque sea una irresponsabilidad por su parte hacerlo, los políticos y otros actores que buscan influir en la sociedad siempre han sentido la tentación de economizar con la verdad, por así decirlo. Pero en el mundo moderno de las redes sociales, es mucho más fácil difundir mentiras que antes, un problema exacerbado por las burbujas de filtros, que dificultan mucho más desenmascarar y, por tanto, derrotar las mentiras. El problema también se ve agravado por la intervención de los bots, programas automatizados que ya acaparan casi el 50% del tráfico de Internet.¹²³ Muchos bots nos facilitan la vida en Internet automatizando y simplificando tareas. Con todo, los bots también sirven para crear cuentas falsas en las redes sociales que propagan automáticamente desinformación o transmiten la impresión errónea de que el apoyo o la oposición públicos a determinadas políticas es mayor de lo que realmente es. Asimismo, son capaces de sembrar la división en las sociedades amplificando las narrativas polarizadoras o turboalimentando las campañas de acoso.



El crecimiento de la inteligencia artificial (IA) amenaza con agravar aún más este problema. Meta publica actualizaciones trimestrales sobre lo que denomina «comportamiento inauténtico coordinado», es decir, «esfuerzos coordinados para manipular el debate público con un objetivo estratégico, en los que las cuentas falsas son fundamentales para la operación», así como las medidas que ha tomado en respuesta. Según su Informe sobre Amenazas Adversarias de mayo de 2024,

si bien la empresa aún no ha visto «medios de comunicación fotorrealistas de políticos generados por IA como una tendencia más amplia», sí ha encontrado «creación de fotos e imágenes, lectores de noticias de vídeo generados y generación de texto por IA».¹²⁴

Aunque todavía nos encontramos en una fase relativamente temprana de la IA, ya hay indicios preocupantes sobre el potencial de abusos de esta tecnología, sobre todo durante los periodos electorales. Por ejemplo, en 2023, dos días antes de las elecciones en Eslovaquia, se publicó en Facebook una grabación de audio que supuestamente mostraba a un líder de un partido

¹²³Security Magazine, “47% of all internet traffic came from bots in 2022”, 11 de mayo de 2023, <https://securitymagazine.com/articles/99339-47-of-all-internet-traffic-came-from-bots-in-2022>.

¹²⁴ P. 4, https://scontent.fyh1-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/445235204_402858536059630_7403303878106178024_n.pdf?_nc_cat=100&ccb=1-7&_nc_sid=b8d81d&_nc_ohc=H60p-CJWk3YQ7kNvgH_EDO-&_nc_ht=scontent.fyh1-1.fna&oh=00_AYBRv-eJRS0n2LySrHXQhuvi1G56ny0Up2Oyba7AxVhHGA&oe=666505FF.

conversando con un periodista sobre cómo manipular las elecciones.¹²⁵ Aunque los verificadores de hechos de los medios de comunicación encontraron pruebas de que la grabación de audio había sido manipulada por AI, la existencia de un periodo de 48 horas durante el cual se supone que los medios de comunicación deben guardar silencio antes de las elecciones dificultó los esfuerzos por desacreditar la grabación.¹²⁶ Para complicar aún más las cosas, las políticas de Facebook respecto a los contenidos generados con IA se ceñían más a los vídeos «deepfake» que a las grabaciones de audio, una cuestión que Facebook ha reconocido desde entonces con la promesa de comenzar a etiquetar una «gama más amplia» de contenido como «Generado por IA» cuando preceda.¹²⁷

La desinformación (difusión intencionada de información falsa, a diferencia de la misinformación, que carece de esa intención), pese a ser un problema para la sociedad y el discurso democrático en su conjunto, suele repercutir de forma desproporcionada en los grupos marginados de las sociedades. El preámbulo de la [Declaración Conjunta Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" \("Fake News"\), Desinformación Y Propaganda](#) de 2017 de los mandatos internacionales especiales sobre libertad de expresión reconoció el problema de la desinformación:

Conscientes de la creciente propagación de la desinformación (a veces referida como noticias "falsas" o "fake news") y la propaganda en los medios tradicionales y sociales, impulsada tanto por Estados como por actores no estatales, y los diversos perjuicios a los cuales contribuyen en parte o de manera directa.

La Declaración Conjunta observó que las prohibiciones generales de las «noticias falsas» eran incompatibles con la garantía de la libertad de expresión, al tiempo que reconocía que las declaraciones falsas en contextos particulares, como la difamación, sí podían dar lugar a una causa civil. Esta conclusión es coherente con declaraciones más recientes e incluso con la jurisprudencia. En particular, en el caso *Federation of African Journalists y otros contra la República de Gambia*, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ordenó a Gambia que revisara y despenalizara la publicación de «noticias falsas», así como la sedición, la calumnia y la difamación, tras concluir que la práctica de recurrir a tales disposiciones

¹²⁵ Morgan Meaker, "Slovakia's Election Deepfakes Show AI Is a Danger to Democracy", 3 de octubre de 2023, Wired, <https://www.wired.com/story/slovakias-election-deepfakes-show-ai-is-a-danger-to-democracy>.

¹²⁶*Ibidem*.

¹²⁷Monika Bickert, «Nuestro enfoque para etiquetar el contenido generado por IA y el contenido manipulado», 5 de abril de 2024, Meta, <https://about.fb.com/ltam/news/2024/04/nuestro-enfoque-para-etiquetar-el-contenido-generado-por-ia-y-el-contenido-manipulado/>.

para imponer sanciones penales tenía un «efecto amedrentador» sobre la libertad de expresión y que las sanciones penales impuestas en ese caso eran desproporcionadas.¹²⁸

En términos de soluciones alternativas y no punitivas a las «noticias falsas», la Declaración Conjunta de 2017 se centró en gran medida en la idea de promover un entorno propicio para la libertad de expresión, con la esperanza de que, con el tiempo, esto privilegiara la verdad. También hizo un llamamiento, en el apartado 2, a los actores estatales a evitar hacer declaraciones falsas y a difundir información veraz:

- c. Los agentes estatales no deben hacer, patrocinar, fomentar o seguir difundiendo declaraciones que sepan o que razonablemente pudieran saber que son falsas (desinformación) o que demuestren un temerario desprecio por la información contrastable (propaganda).
- d. Los agentes estatales deben, de conformidad con sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales y sus obligaciones públicas, velar por difundir información fiable y fidedigna, incluso sobre asuntos de interés público, como la economía, la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.

Aunque esto se centra principalmente en los funcionarios, también se podría interpretar como aplicable a los parlamentarios.

A muchos de estos problemas se suma que un pequeño número de empresas en línea se han convertido en actores del mercado ampliamente dominantes. El poder de estas empresas para introducir cambios en nuestro comportamiento con sólo ajustar sus algoritmos y los programas que determinan cómo fluye la información a través de sus plataformas y sitios web es objeto de un debate y una preocupación crecientes en todo el mundo.

A menudo, la información falsa, como las teorías de la conspiración, son justo el tipo de contenido que propicia historias sensacionalistas que se propagan con viralidad en estas plataformas. En palabras de la periodista filipino-estadounidense y ganadora del Premio de la Paz 2021, Maria Ressa, las redes sociales «dan prioridad a la difusión de mentiras, impregnadas de ira y odio, frente a la aburrida realidad».¹²⁹ El problema de la desinformación y la misinformación en línea se ha visto agravado por el modelo de negocio de la mayoría de las empresas de redes sociales,

¹²⁸13 de marzo de 2018, Sentencia n° ECW/CCJ/JUD/04/18, pp. 43-44,

http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2019/02/ECW_CCJ_JUD_04_18.pdf.

¹²⁹ Giannina Ong, "Maria Ressa On Fighting Disinformation Globally", 7 de febrero de 2024, Mochi Magazine, <https://www.mochimag.com/activism/maria-resa-disinformation-philippines>.

que prosperan a costa de que los usuarios pasen más tiempo en sus plataformas. En este contexto, muchas amplifican el contenido sensacionalista, que incluye mucho contenido falso o engañoso.

Un daño significativo de la desinformación es el problema que plantea la desinformación sexista, que ha acaparado cada vez más atención en los últimos años.

La desinformación sexista suele apuntar a múltiples aspectos de la identidad de las personas, siendo los colectivos racializados, las minorías religiosas y la comunidad LGBTQ+ los que se ven



más afectados.¹³⁰ En última instancia, la desinformación sexista, al igual que los fenómenos diferenciados pero a veces solapados de la incitación al odio sexista y la violencia de género en línea, instan a las mujeres a participar menos en la esfera pública. La relación entre las campañas de desinformación y otras formas de abuso en línea se describió de la siguiente manera en un [informe de la UNESCO de 2021](#) sobre la violencia en línea contra mujeres periodistas:

La militarización de contenido falso y engañoso funge a la vez como método de ataque (como el despliegue de tácticas de desinformación) y como pararrayos de ataques (estimulando el «amontonamiento» misógino) en el contexto de la violencia en línea contra mujeres periodistas. Simultáneamente, las campañas de desinformación orquestadas operacionalizan la violencia de género en línea para acallar el periodismo crítico.¹³¹

Las mujeres con mayor visibilidad, como las periodistas, las activistas de derechos humanos y las políticas, tienen más probabilidades de sufrir «ataques como parte de una estrategia premeditada para intimidarlas, silenciarlas y excluirlas de su participación en la vida política y pública».¹³² Una encuesta realizada en 2021 por la UIP entre parlamentarias de África reveló que el 46% de ellas afirmaron haber sido objeto de ataques sexistas en línea, y una encuesta similar realizada en 2018

¹³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, 7 de agosto de 2023, párrs. 40-41, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/233/68/pdf/n2323368.pdf>.

¹³¹ Julie Posetti, et al., *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper* (2021, UNESCO), p. 16, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>.

¹³² Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, 7 de agosto de 2023, párr. 37, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/233/68/pdf/n2323368.pdf>.

por la UIP entre parlamentarias europeas reveló que el 58% de las encuestadas denunciaron haber sido objeto de ataques en línea.¹³³

Cuando la desinformación sexista u otras formas de acoso a las mujeres son sistemáticas, tienen un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión, además de socavar la igualdad. No sólo afecta a los derechos de las posibles participantes femeninas en la esfera pública, sino también al derecho del público más general a recibir información diversa por la consiguiente ausencia de determinadas voces y perspectivas. Una vez más, el desarrollo de la inteligencia artificial amenaza con turboalimentar este fenómeno, entre otras cosas porque, como se señala en un [informe de la UNESCO](#) al respecto, se puede utilizar para potenciar daños en línea por razón de género, como por ejemplo mediante la creación de vídeos e imágenes pornográficos falsos más reales que imitan a personas de carne y hueso.¹³⁴

Actividad 10: Vídeo

Vídeo de la UNESCO: *Cómo Internet se volvió tóxico (y qué herramientas creamos para remediarlo)*

Es la hora de cenar. Tu familia está sentada en la mesa. La comida está lista y todo parece muy tranquilo. De pronto, alguien pregunta: “¿Has visto las últimas noticias en las redes sociales?”. “No, no es verdad. Son un montón de conspiraciones”. Comienza el debate y el ambiente cambia... ¿Te parece conocido?

Hace 30 años, el Internet y las redes sociales revolucionaron nuestras vidas. Fue un momento de verdadero cambio social. Porque las voces que no podíamos oír, se hicieron más visibles y claras. En los últimos años, actores malintencionados que quieren silenciar esas voces y polarizar la opinión están haciendo de las redes sociales un terreno fértil para la desinformación, el discurso del odio y las teorías conspirativas.

El espacio digital se ha vuelto tóxico. Las mismas herramientas que cambiaron el mundo se utilizan ahora para separarnos. Y el problema no acaba ahí. Para “protegernos”, los gobiernos -consciente o inconscientemente- restringen la libertad de expresión y recurren a la censura.

¹³³ *Issue Brief: Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Africa*, (Noviembre 2021, Unión Interparlamentaria), pp. 4 y 9, <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2021-11/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-africa>.

¹³⁴ Rumman Chowdhury y Dhanya Lakshmi, «*De todas formas, tu opinión no importa*»: la violencia de género facilitada por la tecnología en la era de la IA generativa (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389784>.

Incluso bloquean el Internet y encarcelan a periodistas por publicar en las redes sociales. Mientras tanto, las plataformas digitales y las empresas tecnológicas permanecen impasibles a los daños. Las cosas tienen que cambiar.

Tenemos que permitir que más personas participen en la conversación. Necesitamos información fiable, ciudadanos capacitados y contenidos que reflejen la diversidad de voces. ¿Cómo podemos solucionar esto? Todos compartimos la responsabilidad. Por eso la UNESCO ha iniciado un debate mundial. Hemos celebrado consultas en todo el mundo y miles de personas nos han dado su opinión. ¿Nuestro objetivo? Fomentar la paz y el diálogo en la esfera digital. Luchar contra la desinformación y la incitación al odio. Proteger nuestro derecho a expresarse libremente y a acceder a información.

La UNESCO ha elaborado una serie de “Directrices para la gobernanza de las plataformas digitales”. Éstas pueden ayudar a los gobiernos a proteger la libertad de expresión y a periodistas sin utilizar el tipo equivocado de restricciones. Son una herramienta para que las empresas gestionen los riesgos y sean más transparentes. Y para que la sociedad civil y los medios de comunicación actúen como guardianes cuando se vulneren los derechos humanos. Tenemos las herramientas. Ahora es el momento de actuar: Construyamos una Internet confiable. Participa: www.unesco.org

Activity 11: Expert Video

Sra. Marjorie Buchser, directora ejecutiva de la Digital Society Initiative en Chatham House
Hola, soy Marjorie Buscher. Trabajo con gobiernos, centros de estudio y agencias de la ONU en la gobernanza de la tecnología. En este módulo, voy a guiarles por algunos de los principios clave de las directrices de la UNESCO para la gobernanza de las plataformas digitales.

Entonces, ¿por qué son tan importantes las directrices para el trabajo parlamentario? Esencialmente, estas directrices son un instrumento global para establecer sistemas de gobernanza que respeten los derechos humanos. Para un parlamentario como usted, deben ser consideradas como un recurso fundamental que apoya su trabajo legislativo. Establecen normas internacionales para la gobernanza de plataformas digitales y ofrecen formas concretas de aumentar la transparencia, la participación y la responsabilidad en el mundo digital.

Entonces, ¿cuáles son los objetivos de estas directrices? El objetivo de las directrices es salvaguardar el derecho a la libertad de expresión, incluido el acceso a la información, al tiempo que se trata con contenido que puede ser restringido de manera permisible conforme al derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Esto normalmente se refiere al contenido clasificado como discurso restringido bajo los Artículos 19.3 y 20 del PIDCP.

En términos sencillos, el doble objetivo de las directrices es abordar los riesgos relacionados con la propagación sistémica de contenido dañino, al tiempo que se protege la libertad de expresión y el acceso a información libre y confiable. Entonces, ¿cuáles son los principios fundamentales de las directrices? Antes de cubrir la responsabilidad de los actores clave, como los Estados, es importante destacar una serie de principios críticos sobre los cuales se estructuran las directrices. En primer lugar, se trata de un enfoque basado en los derechos humanos, lo que significa que las normas internacionales de derechos humanos son la brújula para la toma de decisiones en todas las etapas y por parte de cada actor.

Las directrices también promueven un enfoque basado en riesgos y sistemas, que se centra en los sistemas y procesos para la moderación de contenido, en lugar de intentar determinar la legalidad de cada pieza de contenido en línea. Se enfoca en riesgos sistémicos y recurrentes. En tercer lugar, las directrices exigen un enfoque multiactor, que requiere una participación amplia e inclusiva de todos los actores de la sociedad.

Finalmente, las directrices fomentan un modelo centrado en el ser humano y destacan la importancia del empoderamiento de los usuarios. Así, las directrices identifican un conjunto de deberes para todos los actores involucrados en la gobernanza de las plataformas digitales. Pero, para los fines de este módulo, nos enfocaremos únicamente en los Estados y las plataformas digitales. Primero, en cuanto a los Estados. Así, los Estados de todo el mundo han estado lidiando con cómo manejar los daños en línea. Sin embargo, hay divergencias significativas en sus enfoques. Las directrices reconocen esta diversidad y han sido diseñadas para aplicarse a una amplia gama de regímenes. Proporcionan un conjunto integral de recomendaciones, que no podremos cubrir en su totalidad en este módulo. Sin embargo, les invito a consultar las directrices para obtener más detalles sobre este tema. Entonces, quiero llamar su atención sobre tres requisitos para los Estados.

En primer lugar, la supervisión independiente. Esto implica que la regulación de las plataformas digitales solo debe considerarse cuando haya una autoridad reguladora independiente responsable de su implementación. En segundo lugar, la transparencia. Los Estados deben divulgar los requisitos que imponen a las plataformas digitales, incluidas sus solicitudes de eliminación, retirada y bloqueo de contenido. En tercer lugar, un enfoque lógico.

Los Estados deben garantizar que cualquier restricción impuesta a las plataformas respete las condiciones de legalidad, propósito legítimo, necesidad y proporcionalidad, lo que también significa evitar medidas que restrinjan severamente el acceso a la información, como el cierre de Internet. ¿Cuál es el papel de las plataformas digitales? Las plataformas deben cumplir con cinco principios clave. Deben realizar una debida diligencia en materia de derechos humanos y definir medidas de mitigación. Este proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos debe integrarse en todas las etapas del diseño, incluidas las políticas y prácticas de moderación y

creación de contenido. Es importante señalar que esto se aplica tanto a los mecanismos de moderación de contenido humanos como automatizados.

Este mecanismo debe ser confiable, efectivo y a gran escala. Esto debe aplicarse en todas las jurisdicciones donde opera la plataforma, teniendo en cuenta el contexto y las amplias variaciones lingüísticas y culturales. Las plataformas también deben ser transparentes y abiertas sobre su funcionamiento con políticas comprensibles y auditables. Esto incluye la necesidad de informar regularmente y de manera pública sobre sus respuestas a las demandas gubernamentales de eliminación de contenido informativo. Las plataformas también deben hacer que la información sea accesible para los usuarios en su propio idioma, de manera que comprendan los diferentes productos y servicios ofrecidos y puedan tomar decisiones informadas sobre el contenido que comparten y consumen.

Finalmente, las plataformas deben rendir cuentas a todas las partes interesadas relevantes, que incluyen a usuarios y no usuarios, y establecer un mecanismo de reporte para posibles violaciones de políticas, así como un recurso adecuado contra decisiones relacionadas con el contenido. Para concluir, estos son solo algunos de los principios destacados en las directrices, que están diseñadas para contribuir de manera práctica a los esfuerzos nacionales y globales, y trabajar para lograr un modelo de gobernanza digital centrado en las personas.

Son un documento vivo y están sujetas a revisiones y actualizaciones periódicas, incluidas las lecciones aprendidas de su implementación, así como los cambios tecnológicos posteriores y sus impactos. Gracias por su atención.

Actividad 12: Vídeo de experto

Sra. Ana Cristina Ruelas, especialista principal del programa de Libertad de Expresión y Seguridad de los Periodistas en la UNESCO

Soy Ana Cristina Ruelas, Especialista Principal de Programa en el área de Libertad de Expresión y Seguridad de los Periodistas de la UNESCO.

La UNESCO ostenta el mandato global de proteger y promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas, tanto en la vida real como en la digital. En mayo de 2022, la UNESCO se embarcó en un viaje para debatir la gobernanza de las plataformas digitales, no sólo con el objetivo de mitigar los daños en línea, sino también de fomentar la paz, el diálogo y el entendimiento en la esfera digital. Este esfuerzo desembocó en la creación de las Directrices para la Gobernanza de las Plataformas Digitales, un marco de múltiples partes interesadas centrado en el ser humano y concebido para orientar diversas formas de gobernanza. La primera versión, redactada internamente, vio la luz en septiembre de 2022, dando inicio a un

proceso de consulta pionero comprometido con la adhesión a los principios de buenas prácticas de la democracia deliberativa, logrados mediante el fomento de un diálogo público abierto, diverso e inclusivo.

Al cierre de la consulta, la UNESCO había recopilado más de 10.000 comentarios e implicado a personas de 134 países. Las Directrices serán de utilidad para una serie de partes interesadas: para los responsables políticos, como ustedes, a la hora de establecer objetivos legítimos, principios de derechos humanos y procesos inclusivos y participativos que se podrían tener en cuenta en la elaboración de políticas; para los organismos reguladores y otros órganos de gobierno que se ocupan de la aplicación y evaluación de políticas, códigos de conducta o reglamentos; para las plataformas digitales en sus políticas y prácticas; y para otras partes interesadas, como la sociedad civil y los medios de comunicación, en sus esfuerzos de reivindicación y rendición de cuentas.

Para la UNESCO, es importante reconocer que la participación de múltiples partes interesadas en el desarrollo, la supervisión o la evaluación de una nueva regulación es indispensable para garantizar la independencia y un enfoque centrado en los derechos humanos. Muchas gracias.

Actividad 13: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 6 minutos

Enfoques emergentes para regular el contenido y las plataformas en línea



Desde hace varios años, los Estados se debaten sobre el modo de abordar la regulación de contenidos en línea y de los proveedores de dichos servicios, especialmente desde la popularización de las plataformas de redes sociales. Un primer ejemplo fue la ley alemana para la mejora de la aplicación de la ley en las redes sociales (NetzDG), que se adoptó en 2017 y establece un régimen de notificación y retirada.¹³⁵ La disposición operativa más importante de esta ley obliga a los proveedores de servicios en línea a llevar un «procedimiento eficaz y

¹³⁵ 12 de julio de 2017,

https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Desde entonces, la Ley ha sido enmendada por la Ley de Lucha contra la Extrema Derecha y los Delitos de Odio, del 3 de abril de 2021, y la Ley de Modificación de la Ley de Aplicación de las Redes, del 28 de junio de 2021.

transparente para tramitar las quejas sobre el contenido ilícito», que debe proceder al bloqueo en un plazo normal de 24 horas en el caso de contenidos manifiestamente ilícitos y de siete días para otras clases de contenidos ilícitos.¹³⁶ NetzDG engloba 20 disposiciones diferentes del Código Penal alemán.¹³⁷ Abarcan una amplia gama de contenidos ilegales, incluidos algunos controvertidos desde el punto de vista de los derechos humanos, como el delito de injurias y difamación (ambos prevén penas de prisión) y la blasfemia, así como otros mucho más aceptados, como la pornografía infantil y la incitación al delito. Como las plataformas se enfrentan a fuertes multas por no bloquear los contenidos denunciados, la NetzDG incentiva a las plataformas a pecar de cautelosas y «retirar de más» contenidos.¹³⁸

Como ejemplo más reciente de regulación de las plataformas cabe citar el [Reglamento de Servicios Digitales \(DSA\)](#) de la Unión Europea (UE),¹³⁹ cuya adopción el 19 de octubre de 2022 supuso un hito importante en la lucha contra el daño causado en línea. Este Reglamento entró en vigor para las plataformas y motores de búsqueda en línea de gran tamaño el 25 de agosto de 2023 y se aplica a todas las plataformas desde el 17 de febrero de 2024. Su influencia radica no sólo en su carácter vinculante en toda la Unión Europea, sino también en que incluye varios enfoques novedosos para abordar la regulación de este tipo de plataformas, entre ellos el intento de resolver algunos de los problemas sistémicos que impulsan gran parte de la proliferación de los daños en línea.

Ley de Servicios Digitales (DSA)

La DSA se aplica a todos los servicios de intermediación ofrecidos a personas físicas o jurídicas establecidas o localizadas en la UE (artículos 2, apartado 1, y artículo 3, letra b)). Prevé multas muy elevadas en caso de incumplimiento de sus disposiciones, ya que los Estados miembros están facultados para imponer a los intermediarios multas de hasta el seis por ciento de su volumen de negocios anual a escala mundial, a la vez que establece

¹³⁶NetzDG, *ibidem*, artículos 1(3)(1)-1(3)(3).

¹³⁷*Ibidem*, artículo 1(1)(3).

¹³⁸ Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, *La desinformación y la libertad de opinión y de expresión*, 13 de abril de 2021, párr. 58, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/085/67/pdf/g2108567.pdf>.

¹³⁹ REGLAMENTO (UE) 2022/2065 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales)/CE, COM(2020) 825 final, 15 de diciembre de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065>.



con carácter general que las sanciones deben ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias» (artículos 52(2)-52(3)).

La DSA distingue entre tres tipos de intermediarios: los que prestan servicios de «mero conducto», de «almacenamiento en caché» y de «alojamiento». Los que actúan como «meros conductos» no son responsables del contenido a menos que interactúen con él (artículo 4). Los servicios de «caching» y «hosting», por otro lado, están en principio protegidos frente a la responsabilidad siempre que actúen con celeridad para retirar o deshabilitar el acceso en cuanto tengan «conocimiento efectivo» de que el contenido es ilegal (artículos 5(1)(e) y 6(1)(b)).

La DSA deja abierta la posibilidad de que las autoridades judiciales o administrativas puedan ordenar a los intermediarios que «pongan fin o impidan una infracción», (artículos 4(3), 5(2) y 6(4)). Asimismo, la DSA establece ciertas obligaciones de diligencia debida y transparencia para todos los intermediarios (artículos 11 a 15).

Los proveedores de servicios de alojamiento están sujetos a obligaciones adicionales en virtud de los artículos 16-18 de la DSA. Entre ellas, resulta clave el requisito de establecer un mecanismo de «notificación y acción» por el que faciliten la notificación, por parte de particulares o entidades, de lo que los primeros consideren contenidos ilegales y, a continuación, tramiten estas notificaciones de forma «oportuna, diligente, no arbitraria y objetiva» (artículos 16.1 y 16.6).

La sección 3 (artículos 19-28) estipula obligaciones adicionales para las plataformas en línea, aunque excluye a las que se califican de «microempresas o pequeñas empresas». Entre ellas se incluye la necesidad de establecer mecanismos internos de reclamación eficaces, facilitar el acceso de los usuarios a un «órgano extrajudicial de resolución de litigios» y establecer un sistema de «indicadores de confianza» (artículos 20-22). Las plataformas también tienen obligaciones de transparencia, incluso en relación con la publicidad y sus sistemas de recomendación (artículos 26-28).

La DSA también establece algunas obligaciones propias de las plataformas en línea y los motores de búsqueda muy grandes, definidos como aquellos que tienen una media mensual de destinatarios de servicios en la UE igual o superior a 45 millones, aunque esta cifra puede ajustarse en caso de cambios importantes en la población total de la UE (artículos 33(1)-33(2)). En abril de 2023, 17 plataformas en línea y 2 motores de búsqueda en línea de gran envergadura fueron designados como entidades que cumplen estos criterios. A estas entidades se les exige que lleven a cabo evaluaciones para determinar los riesgos sistémicos de sus operaciones en relación con la difusión de contenidos ilegales,

impactos negativos sobre el ejercicio de los derechos fundamentales; sobre el discurso cívico, los procesos electorales y la seguridad pública; y sobre la violencia de género, la salud pública y los menores de edad, así como «consecuencias negativas graves para el bienestar físico y mental de la persona» (artículo 34.1). La DSA especifica los factores particulares que hay que tener en cuenta en estas evaluaciones, incluido el diseño de los sistemas y algoritmos de recomendación y los sistemas de moderación de contenidos (apartado 2 del artículo 34). A continuación, se exige a las grandes plataformas y motores de búsqueda que apliquen «medidas de mitigación razonables, proporcionadas y eficaces» para responder a los riesgos identificados, y la DSA enumera varios ejemplos de posibles medidas, como la adaptación de las condiciones de servicio y los sistemas algorítmicos, y la adopción de medidas de sensibilización (artículo 35, apartado 1). Estas entidades también están sujetas a auditorías anuales independientes sobre sus obligaciones en materia de DSA (artículo 37).

Las medidas de la DSA para abordar los problemas sistémicos que rodean la proliferación de los daños en línea también se están estudiando en otras regiones del mundo. Por ejemplo, el parlamento de Canadá está estudiando actualmente un proyecto de ley sobre los daños en línea, que incluiría, entre otras cosas, la obligación de que los servicios de las redes sociales que regula elaboren «planes de seguridad digital» y pongan en marcha medidas para mitigar los riesgos.¹⁴⁰

Aunque esta lectura se ha centrado en la regulación de las plataformas, conviene no descuidar otros enfoques para atajar algunos daños en línea, sobre todo la desinformación y la misinformación. Un público bien informado tiene muchas menos probabilidades de dejarse influir por información falsa en línea. Por ello, incrementar la alfabetización mediática tanto entre el público general como entre los actores clave posicionados para tratar estos temas es de especial importancia. A menudo se cita a Finlandia como modelo en este sentido, encabezando el Índice Europeo de Alfabetización Mediática 2023 del Open Society Institute - Sofía, cuyo objetivo es evaluar el potencial de resistencia a la misinformación y la desinformación.¹⁴¹ Finlandia ha

¹⁴⁰ Proyecto de Ley C-63, Ley para promulgar la Ley de Daños en Línea, para modificar el Código Penal, la Ley Canadiense de Derechos Humanos y la Ley sobre la obligación de informar sobre pornografía infantil en Internet por parte de personas que prestan servicios de Internet, y para realizar enmiendas consecuentes y relacionadas a otras leyes., Primera lectura, 26 de febrero de 2024, secciones 55(1) y 62(1), <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-63/first-reading>.

¹⁴¹ “Bye, bye, birdie”: Meeting the Challenges of Disinformation: The Media Literacy Index 2023 (Junio de 2023, Open Society Institute Sofía), <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>.

desplegado esfuerzos coordinados para lograr que la alfabetización mediática constituya un elemento clave del sistema educativo general.¹⁴²

Otro enfoque para abordar la desinformación intencionada o no en línea consiste en iniciativas destinadas a identificar y verificar la información falsa en línea. Ha habido varias iniciativas en este ámbito, pero lamentablemente hay algunas que son a su vez responsables de la difusión de desinformación. Por ejemplo, el ejército de Myanmar fundó el «Tatmadaw True News Information Team», que publicó fotos trucadas o mal etiquetadas relacionadas con la crisis rohingya.¹⁴³ Incluso las que tienen un carácter menos propagandista a veces carecen de suficientes garantías de independencia y no tienen un mandato lo bastante claro. Quizá un mejor enfoque sea apoyar las iniciativas independientes de verificación de hechos. Por ejemplo, Sudáfrica ha remitido a la gente a Real 411, que es un servicio independiente gestionado por la ONG Media Monitoring Africa y que permite a los particulares denunciar ante las plataformas y el organismo de supervisión de las elecciones la desinformación intencionada o no y los perjuicios electorales.¹⁴⁴

Actividad 14: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 8 minutos

La responsabilidad de los parlamentarios de moderar sus páginas en las redes sociales

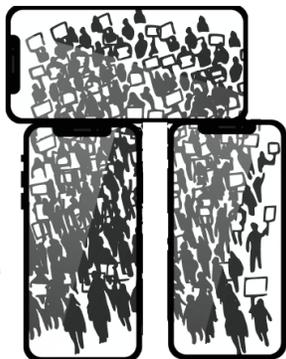
¿Hasta qué punto las figuras políticas tienen el deber de moderar sus páginas en las redes sociales? Este interrogante cobró relevancia a raíz de la sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se expone a continuación.

¹⁴² Véase, por ejemplo, Jon Henley, “How Finland starts its fight against fake news in primary schools”, 29 de enero de 2020, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/28/fact-from-fiction-finlands-new-lessons-in-combating-fake-news>; y Jenny Gross, “How Finland Is Teaching a Generation to Spot Misinformation”, 10 de enero de 2023, New York Times, <https://www.nytimes.com/2023/01/10/world/europe/finland-misinformation-classes.html>.

¹⁴³ Poppy McPherson, “Exclusive: Fake Photos in Myanmar Army’s ‘True News’ Book on the Rohingya Crisis”, 28 de diciembre de 2018, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-photos-exclusive/idUSKCN1LF2LB>.

¹⁴⁴ William Baloyi, “Uncover the truth through fact checking”, 14 de septiembre de 2023, Gobierno de Sudáfrica, <https://www.gov.za/blog/uncover-truth-through-fact-checking>; y Mark Scott, “Digital Democracy, South Africa edition”, 23 de mayo de 2024, Politico, <https://politico.eu/newsletter/digital-bridge/digital-democracy-south-africa-edition>.

Sanchez contra Francia



En el caso *Sanchez contra Francia*,¹⁴⁵ el demandante, el Sr. Sanchez, presentó una denuncia por violación de los derechos humanos alegando que se había vulnerado su libertad de expresión por una condena penal que se le había impuesto por no eliminar comentarios de odio en su página de Facebook.

En el momento de los hechos que condujeron a la condena, el Sr. Sanchez era alcalde de Beaucaire y se presentaba a las elecciones parlamentarias francesas (párr. 13). En octubre de 2011, el Sr. Sanchez publicó en su página de Facebook un post sobre un candidato rival, F.P., al que unas 15 personas respondieron con comentarios (párr. 15). Dos de los comentarios contenían lenguaje discriminatorio sobre los musulmanes y uno mencionaba por su nombre a Leila, la esposa de F.P. (párrs. 15 y 17).

Leila se dirigió al comentarista que la mencionaba por su nombre, quien le indicó que desconocía que la publicación había sido pública y la eliminó rápidamente (párr. 17). Acto seguido, Leila presentó una denuncia penal contra los autores de los comentarios y el Sr. Sanchez (párr. 18). El Sr. Sanchez publicó entonces un nuevo comentario en el que pedía a la gente que tuviera cuidado con el contenido de sus comentarios, pero no borró ninguno (párr. 19). Durante la investigación penal, alegó que «no había podido controlar el gran número de comentarios que se publicaban cada semana en el “muro” de su cuenta de Facebook» por el gran número de amigos que tenía (párr. 23).

En última instancia, el Sr. Sanchez y los dos comentaristas fueron declarados culpables por incitación a la violencia y al odio contra un grupo, siendo el primero acusado en su calidad de «productor» de un sitio web (párrafos 24 y 28). Se les multó con 4.000 euros a cada uno y el Sr. Sanchez y el autor de la publicación en la que se nombraba a Leila también fueron condenados a indemnizarla con 1.000 euros (párr. 25). El Sr. Sanchez recurrió sin éxito su condena ante los tribunales de apelación franceses (párrafos 30-34) y después presentó una denuncia por violación de derechos humanos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Posteriormente, tanto la Sección Quinta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la Gran Sala declararon que no se había violado su derecho a la libertad de expresión.

¹⁴⁵ 14 de mayo de 2023, Sentencia nº 45581/15, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-224928>.

La Gran Sala consideró que la restricción del derecho a la libertad de expresión del demandante estaba amparada por ley y perseguía el interés legítimo de proteger la reputación o los derechos de terceros (párrafos 122-144). Aunque señaló que había poco margen para restringir la expresión política, especialmente por parte de los representantes electos, en vista de su importancia en las sociedades democráticas, el Tribunal también señaló que la libertad de debate político no es absoluta y que puede restringirse legítimamente (párrafos 146-148). Asimismo, recordó que las personalidades políticas tienen ciertos «deberes y responsabilidades» para evitar un discurso intolerante que incluya la promoción de la «exclusión de los extranjeros» y que se pueden proponer acciones en respuesta a asuntos «delicados o sensibles», como los «problemas relacionados con la inmigración», pero sólo de forma que se evite «hacer apología de la discriminación racial y recurrir a comentarios o actitudes vejatorias o humillantes» (párrafos 150-151).

Al evaluar la parte de la prueba relacionada con la necesidad, el Tribunal aplicó los factores que había articulado en un caso anterior sobre la responsabilidad de los intermediarios.¹⁴⁶ Uno de esos factores fue precisamente el contexto de los comentarios. En este caso, el Tribunal examinó la naturaleza de los comentarios, el contexto político y la responsabilidad del Sr. Sanchez por los comentarios de terceros. El Tribunal concluyó que los comentarios eran «claramente ilícitos» tras sostener, entre otras cosas, que se dirigían claramente a los musulmanes con un lenguaje objetivamente dañino y que los comentarios que incitan al odio tenían especial repercusión durante los periodos electorales, incluso si tocaban asuntos locales de interés (párrafos 169-178). El Tribunal consideró que el Sr. Sanchez tenía mayor responsabilidad que un ciudadano ordinario teniendo en cuenta que utilizaba esta cuenta con fines políticos y durante unas elecciones. También tenía experiencia en servicios digitales, ya que había sido responsable de la «estrategia de Internet» de su partido durante siete años (párr. 180). Según el Tribunal, no había ningún problema de principio en que Francia le atribuyera responsabilidad como «productor» y que a las entidades profesionales que crean redes sociales se les pueden imponer algunas obligaciones siempre que la responsabilidad se comparta proporcionalmente con otros actores relevantes (párrafos 183 y 185). Habida cuenta de la influencia de un político en la sociedad, cabía esperar que fuera «tanto más vigilante» (párr. 187).

El Tribunal también consideró importantes las medidas adoptadas por el solicitante. En aquel momento, no existía la posibilidad técnica de moderar previamente los comentarios en Facebook, pero él había sido libre de hacer pública o no su página de Facebook. Al

¹⁴⁶ *Ibid.*, para. 163, citing European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Delfi AS v. Estonia*, 16 June 2015, Application No. 64569/09, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-155105%22%5D%7D>.

optar por hacerla pública, el Tribunal conjeturó que debía ser consciente del riesgo de que los comentarios de respuesta fueran visibles para una gran audiencia. Además, era difícil explicar que aparentemente el Sr. Sanchez no hubiera comprobado el contenido de los comentarios visibles, teniendo en cuenta que consideró necesario advertir a sus seguidores de que tuvieran cuidado con los comentarios (párrafos 191-194).

Finalmente, el Tribunal consideró que no habría sido razonable exigir al Sr. Sanchez que hubiera borrado el comentario en el que se mencionaba explícitamente a Leila porque su autor lo borró en un plazo de 24 horas, pero sí era razonable considerarle responsable y exigirle que pagara una indemnización a Leila por el otro comentario, que se comprobó que estaba relacionado con el primero, aunque no la mencionara por su nombre (párrs. 195-196). El Tribunal también consideró que la afirmación del Sr. Sanchez de que no le era factible controlar los comentarios en vista de la cantidad de amigos que tenía era irrelevante, ya que sólo había habido unos 15 comentarios en respuesta a su publicación (párr. 200).

La decisión de *Sánchez*, que suscitó controversia entre algunos defensores de la libertad de expresión,¹⁴⁷ establece que, a efectos del Convenio Europeo, no constituye necesariamente una violación de la libertad de expresión responsabilizar a las figuras políticas por no haber tomado medidas para eliminar comentarios que son claramente ilícitos. Pero el análisis de si la responsabilidad es apropiada dependerá bastante de los hechos. Las normas relativas a la responsabilidad variarán necesariamente de una jurisdicción a otra en vista de los diferentes enfoques sobre la responsabilidad de los intermediarios.

Aunque la decisión de *Sánchez* se refería a comentarios claramente ilegales, existe el riesgo de que los parlamentarios o los funcionarios públicos violen la libertad de expresión de los usuarios si toman medidas innecesarias o arbitrarias para borrar mensajes que no son claramente ilegales o abusivos. Por consiguiente, hay que abordar esta cuestión con cautela. Desde los sucesos que motivaron la decisión de *Sánchez*, Meta ha desarrollado aún más sus políticas, dando a los administradores de las páginas de Facebook un mayor control sobre los comentarios publicados en sus páginas.¹⁴⁸ Los parlamentarios deben ser conscientes de las diferentes funciones y poderes de moderación vinculados a los servicios de las redes sociales que utilizan y determinar de antemano cómo abordarán la cuestión de la moderación de los comentarios.

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, la respuesta de la ONG Media Defence, que intervino en el caso. «ECtHR Grand Chamber decision in Sanchez v France raises serious concerns over online speech», 16 de mayo de 2023, <https://www.mediadefence.org/news/sanchez-v-france-raises-serious-concerns-over-online-speech>.

¹⁴⁸ Véase el Centro de Ayuda de Meta Business, “Administrar la moderación de comentarios para páginas de Facebook”, <https://www.facebook.com/business/help/845417592621623>.

Una cuestión relacionada es cuándo es apropiado que los parlamentarios y los funcionarios públicos bloqueen a usuarios en las redes sociales. Esto no sólo restringe la capacidad del usuario de comentar públicamente las publicaciones, sino que también restringe su capacidad de acceder a la información en vista del creciente uso de las redes sociales para difundir información importante al público. Aunque los organismos internacionales de derechos humanos aún no han abordado la cuestión de los bloqueos de las redes sociales, varios tribunales nacionales se han pronunciado al respecto.

En Estados Unidos, se han celebrado numerosos juicios relacionados con políticos o funcionarios públicos que han bloqueado a personas en las redes sociales. Por ejemplo, en el caso *Knight v. Trump*¹⁴⁹ el Tribunal sostuvo que el bloqueo por parte del entonces presidente Trump de usuarios en Twitter (ahora X) porque sus tuits eran críticos con él o con sus políticas era una discriminación inconstitucional del punto de vista.¹⁵⁰

En Europa también se han producido algunos casos relacionados con el bloqueo de las redes sociales por parte de funcionarios públicos. En un caso de Francia, se consideró ilegal la decisión de un organismo francés de inmigración de bloquear la cuenta de Twitter del coordinador de una organización de defensa de los derechos de los inmigrantes.¹⁵¹ Además, esta cuestión se ha planteado en varios casos latinoamericanos. Por ejemplo, en un caso de 2012, después de que la cuenta oficial de Twitter del presidente de Costa Rica bloqueara a un seguidor durante varios meses sin dar explicaciones (el seguidor fue desbloqueado más tarde), la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica consideró que el bloqueo violaba el derecho a la libertad de expresión del usuario.¹⁵²

Los parlamentarios han de ser conscientes de que cuando utilizan las cuentas de las redes sociales de forma pública para compartir información con el público en general, es probable que incurran

¹⁴⁹Tribunal de Apelación de Estados Unidos para el Segundo Circuito, *Knight v. Trump*, 928 F.3d 226, 9 de julio de 2019, <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/18-1691/18-1691-2019-07-09.html> (Posteriormente, el Tribunal Supremo anuló el caso por considerarlo discutible porque el Sr. Trump ya no era presidente).

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵¹ Cour administrative d'appel de Paris (1ère Chambre) (Tribunal Administrativo de Apelación de París, Sala Primera), N° 21PA00815, 27 de marzo de 2023, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047357595?init=true&page=1&query=21pa00815&searchField=ALL&tab_selection=al.

¹⁵² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N° 16882, 4 de Diciembre de 2012, <https://vlex.co.cr/vid/-499776530>.

en ciertas obligaciones de no bloquear a individuos, o de borrar u ocultar sus comentarios sin la debida justificación. Para asegurarse de que sus acciones cumplen la norma «prevista por la ley», los parlamentarios deberían considerar la adopción de políticas públicas que definan su enfoque de la moderación en las diferentes plataformas y las medidas que tomarán en respuesta a los diferentes tipos de contenido nocivo. Como mínimo, deberían conocer las condiciones de servicio de las plataformas y lo que constituye expresión ilícita según la legislación nacional para asegurarse de que sus decisiones tienen alguna base legal clara. También deben asegurarse de que sus políticas de moderación responden a un interés legítimo. Normalmente, esto excluiría la eliminación de mensajes o el bloqueo de usuarios debido a sus creencias políticas, pero podría permitir tales acciones en respuesta a comportamientos abusivos, como la difusión de spam o discursos de odio. Antes de bloquear a un usuario, los parlamentarios deberían barajar otras opciones menos restrictivas, como responder a los mensajes para corregir información incorrecta o denunciar los abusos a la plataforma.

Actividad 15: Lecturas complementarias

Lecturas complementarias sugeridas:

- *Briefing Note on Freedom of Expression: Independent Regulation of the Media* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-4.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Regulation of Journalists* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia),
<https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-5.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Print media* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-6.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Media Diversity*, (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-8.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Public Service Broadcasting* (2015, Centro para el Derecho y la Democracia), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-9.pdf>
- Article 19, *Central Asian Pocketbook on Freedom of Expression*, 2006, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/central-asian-pocketbook.pdf>
- Toby Mendel, *Acceso a las ondas: Principios sobre la normativa de libertad de expresión y la regulación de la difusión de radio y televisión* (ARTICLE 19, 2002), <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/access-to-the-airwaves-sp.pdf>
- Toby Mendel, *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey* (2011, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459>

- Rumman Chowdhury y Dhanya Lakshmi, «De todas formas, tu opinión no importa»: la violencia de género facilitada por la tecnología en la era de la IA generativa (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389784>
- Julie Posetti, et al., *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper* (2021, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>
- Toby Mendel and Eve Salomon, *The Regulatory Environment for Broadcasting: An International Best Practice Survey for Brazilian Stakeholders* (2011, UNESCO), <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622e.pdf>
- UNESCO, *Guidelines for the governance of digital platforms: safeguarding freedom of expression and access to information through a multi-stakeholder approach* (2023), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387339>
- Documentos de investigación de la UNESCO sobre «Por un Internet confiable», <https://www.unesco.org/es/internet-trust/working-papers?hub=71542>
- Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 6 de abril de 2018, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/096/75/pdf/g1809675.pdf> (sobre la regulación del contenido en línea)
- Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, 11 de mayo de 2016, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g16/095/15/pdf/g1609515.pdf> (sobre la libertad de expresión, los Estados y el sector privado en la era digital)

Actividad 16: Cuestionario

MÓDULO 4: PROTECCIÓN Y REGULACIÓN DEL DISCURSO PARLAMENTARIO

Actividad 1: Vídeo del instructor principal

Sr. Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centro para el Derecho y la Democracia

Hola, bienvenidos al cuarto módulo del curso, dedicado a la libertad de expresión y a los privilegios de los parlamentarios, así como a las cuestiones disciplinarias contra los parlamentarios y a sus obligaciones en materia de transparencia.

La primera parte de este módulo se enfoca en la inmunidad parlamentaria, que se refiere a las prerrogativas que se conceden a los parlamentos para permitirles gestionar eficazmente sus asuntos sin injerencias indebidas del poder ejecutivo o judicial. Aunque esta doctrina se presenta a menudo como un «privilegio» del parlamento, el objetivo real es proteger al público en general velando por el funcionamiento eficaz de su parlamento y de sus representantes parlamentarios. La idea de inmunidad parlamentaria engloba generalmente dos doctrinas diferentes, cuya

interpretación difiere de una jurisdicción a otra. Una doctrina se conoce como la doctrina de la no responsabilidad, o como se conoce generalmente en los países anglófonos, non-accountability. Esta doctrina alude a un conjunto especial de mecanismos de protección reforzada de la libertad de expresión de los parlamentarios. En las próximas lecturas abordaremos de nuevo esta doctrina y lo que implica exactamente.

La segunda doctrina se conoce como la doctrina de la inviolabilidad, que básicamente pretende reforzar la separación de poderes mediante amplias protecciones de los parlamentarios contra la injerencia de otros poderes del Estado. Su forma más sólida puede verse en el modelo francés, que se remonta al siglo XVIII y desde entonces se ha incorporado en varios otros países. Según este enfoque, los parlamentarios no pueden ser detenidos, procesados o sometidos a procesos judiciales vinculantes, especialmente de carácter penal. Sin embargo, existen algunas excepciones, como cuando el parlamento ha acordado suspender la inmunidad o cuando se sorprende a un parlamentario cometiendo un delito in fraganti. Conviene subrayar que con ello no se trata de crear una forma de impunidad, sino de proteger a los parlamentarios contra las injerencias de otros poderes del Estado.

De este modo, se otorga al parlamento la capacidad de evaluar si las acusaciones son justas y fundamentadas. En caso afirmativo, el parlamento las aceptará y la justicia actuará con normalidad. También faculta al parlamento para salvaguardar la capacidad de sus miembros para cumplir sus obligaciones parlamentarias en la medida de lo posible durante los procedimientos judiciales. Cuando el parlamento decida levantar la inmunidad, el proceso debe seguir las normas adecuadas de equidad procesal, incluyendo el seguimiento de un procedimiento transparente y predecible y permitir al parlamentario implicado organizar una defensa. Desafortunadamente, en algunos casos la suspensión de la inmunidad parlamentaria no se ha decidido con arreglo a un procedimiento justo, y la Comisión de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP ha criticado a menudo estos casos. Si bien el modelo francés contempla la protección tanto de la inviolabilidad como de la no responsabilidad, en el llamado modelo «anglosajón», que ha influido en países de derecho anglosajón y en otros como los países nórdicos, el concepto de inviolabilidad es más limitado.

Tradicionalmente, en el sistema parlamentario de Westminster, a los miembros del parlamento se les concedía una protección limitada durante los viajes de ida y vuelta al parlamento para evitar el supuesto de que el monarca reinante impidiera que el parlamento se reuniera, concepto que también se incluyó en el artículo 1, apartado 6, de la Constitución de EEUU.

Actividad 2: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 8 minutos

Inviolabilidad

Como señalamos en el último vídeo, el concepto de inviolabilidad emana básicamente de la idea de que el parlamento no puede verse sometido al escrutinio y la supervisión de los otros poderes del Estado y, como aspecto particular de ello, del principio de que el parlamento tiene derecho a garantizar la asistencia de sus miembros. En este sentido, ofrece protección al parlamento frente a cualquier procedimiento civil, penal o administrativo, y brinda cierta protección a los miembros del parlamento frente a estas acciones, estén o no implicados en actos relacionados con sus mandatos parlamentarios. La esencia de esta doctrina es que ni el poder judicial ni el ejecutivo (bajo el que normalmente opera la policía) pueden pedir cuentas al parlamento. No obstante, cabe señalar que el parlamento conserva la facultad de suspender la inmunidad de sus miembros.

Las normas sobre la inviolabilidad se gestaron originalmente en un contexto histórico distinto, la Europa de los siglos XVIII y XIX, aunque este concepto se adoptó posteriormente en otros lugares. Por tanto, cabe preguntarse por el papel y la función de esta doctrina en las democracias contemporáneas. Un informe de 2014 de la Comisión de Venecia, órgano consultivo independiente del Consejo de Europa, formuló algunas observaciones interesantes a este respecto. El informe señalaba que, en muchos países, la amenaza de que el ejecutivo acosara indebidamente al parlamento ha menguado en gran medida.¹⁵³ Sin embargo, los miembros de la oposición en el parlamento aún corren el riesgo de ser presionados por el ejecutivo y, por lo tanto, las protecciones especiales son importantes para ellos. De este modo, la doctrina se ha transformado principalmente en una «garantía para las minorías».¹⁵⁴

Asimismo, el informe destaca que, desde la aparición de la doctrina de la inviolabilidad, ha habido importantes avances en forma de una mayor independencia y autonomía del poder judicial, que mitigan la posibilidad de que el ejecutivo utilice el sistema judicial como arma contra los parlamentarios. El desarrollo de derechos humanos como la libertad de expresión y las garantías contra la detención arbitraria, de aplicación universal, incluidos los parlamentarios, ha permitido reducir aún más el riesgo de abusos. Paralelamente, el informe señala que se ha ido comprendiendo cada vez mejor la importancia de la transparencia y las posibles repercusiones negativas de la inmunidad parlamentaria para la lucha contra la corrupción.¹⁵⁵

¹⁵³ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 21-22 de marzo de 2014, párr. 24, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ *Ibidem*, párrs. 25-27.

Tal y como se señala en el informe de la Comisión de Venecia, la idoneidad de una doctrina sólida de inviolabilidad plantea cuestiones difíciles:

En los debates recientes sobre la inmunidad parlamentaria se distingue a veces entre democracias antiguas y modernas. Se argumenta que dicha inmunidad hace menos falta en los sistemas democráticos que han alcanzado cierto grado de madurez y estabilidad, en los que las funciones políticas de los miembros del parlamento gozan de una protección adecuada por otras vías, y en los que hay pocas o ninguna razón para temer presiones indebidas contra los miembros del parlamento por parte del ejecutivo y de los tribunales. Por el contrario, se argumenta que las normas sobre inmunidad parlamentaria siguen siendo necesarias en las democracias nuevas y emergentes, que aún no se han liberado totalmente de su pasado autoritario, y en las que hay motivos reales para temer que el gobierno intente presentar cargos falsos contra los oponentes políticos y que los tribunales puedan estar sometidos a presiones políticas. Al mismo tiempo, a menudo son las democracias jóvenes las que están más expuestas a la corrupción política y al abuso de la inmunidad por parte de parlamentarios extremistas para amenazar a la propia democracia. He aquí la paradoja de la inmunidad parlamentaria: puede servir tanto para fomentar como para socavar el desarrollo democrático.¹⁵⁶

Aunque es indudable que continuarán los debates sobre el alcance apropiado de la doctrina de la inviolabilidad en distintos contextos, lo cierto es que, en muchos países, los parlamentarios no pueden confiar únicamente en las protecciones jurídicas generales de los derechos individuales y no suelen beneficiarse de un poder judicial con una sólida independencia. Como consecuencia, a pesar de los riesgos de abuso de la inmunidad parlamentaria, la doctrina de la inviolabilidad sigue desempeñando un papel importante en muchos sistemas. No obstante, es esencial asegurarse de que existen las salvaguardias adecuadas y de que no se abusa de la doctrina.

La UIP ha realizado grandes esfuerzos para elaborar un conjunto único de normas relativas a la inviolabilidad y a la no rendición de cuentas mediante una iniciativa de múltiples socios que ha coordinado y que se conoce como [Indicadores para los Parlamentos Democráticos](#).¹⁵⁷ Estos 25 indicadores buscan facilitar la evaluación del grado de «responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta, inclusión, participación y representación» de los parlamentos. Aquí se incluye una evaluación de las protecciones legales de la no rendición de cuentas y la inviolabilidad. Los dos primeros criterios de evaluación se refieren a la doctrina de la no rendición de cuentas, mientras que el tercero y el cuarto se refieren a la inviolabilidad. El tercer criterio de evaluación refleja una preferencia por una concepción fuerte de la inviolabilidad al evaluar la existencia misma de una garantía fuerte:

3: Disposiciones legales sobre la inviolabilidad parlamentaria

¹⁵⁶ *Ibidem*, párr. 29.

¹⁵⁷ Véase <https://www.parliamentaryindicators.org/es>.

El marco legal contiene disposiciones fuertemente arraigadas que restringen el arresto o detención de los parlamentarios y/o registros de su persona y su espacio personal/de trabajo, sin el consentimiento parlamentario. Dicho consentimiento siempre es requerido cuando un parlamentario enfrenta acciones legales en relación con el ejercicio de sus funciones parlamentarias.¹⁵⁸

El cuarto criterio de evaluación estipula cómo debe aplicarse la doctrina en la práctica:

4: La inviolabilidad parlamentaria en la práctica

El parlamento sigue el debido proceso cuando recibe una solicitud para levantar la inviolabilidad de un parlamentario, incluso permitiéndole presentar su defensa y examinando cuidadosamente la solidez legal y fáctica de la solicitud. El marco legal que rige la inviolabilidad de los parlamentarios es implementado de manera clara e inequívoca. Los parlamentarios, independientemente de su afiliación política, no enfrentan acciones legales por motivos políticos.¹⁵⁹

También se han dado algunas orientaciones judiciales sobre la forma de aplicar la doctrina de la inviolabilidad para respetar el derecho internacional de los derechos humanos, tal y como se refleja en el siguiente caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la inmunidad parlamentaria

La Corte Interamericana de Derechos Humanos examinó la doctrina de la inviolabilidad en el *Caso Barbosa de Souza y otros vs. Brasil* de 2021.¹⁶⁰ El caso concernía al asesinato en 1998 de una estudiante de 20 años, Márcia Barbosa de Souza, atribuido al entonces representante legislativo del estado, Aécio Pereira de Lima (párr. 69). El 14 de octubre de 1998, el Fiscal General de Justicia presentó una denuncia penal contra de Lima, a condición de que sólo pudiera iniciarse si lo autorizaba la Asamblea Legislativa del estado. Esta Asamblea rechazó dos solicitudes de levantamiento de la inmunidad (párr. 75).

A continuación, Brasil enmendó su enfoque de la inmunidad parlamentaria de forma que, en lugar de requerirse la autorización previa de la asamblea legislativa para iniciar procesos, las asambleas legislativas sólo tenían la facultad de suspender los procesos penales iniciados contra uno de sus miembros (párr. 101).¹⁶¹ Tras las enmiendas, el caso se remitió a un tribunal

¹⁵⁸ Indicadores para parlamentos democráticos, «Dimensión: 1.2.2 Inmunidad e inviolabilidad», <https://www.parliamentaryindicators.org/es/indicators/effective/parlamentarios/inmunidad-e-inviolabilidad-parlamentarias>.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ 7 de septiembre de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_esp.pdf.

¹⁶¹ El Tribunal apunta que el apartado 1 del artículo 27 de la Constitución brasileña «concede a los diputados estatales las mismas prerrogativas que a los diputados federales» y que la constitución del estado brasileño

porque de Lima ya no gozaba del privilegio parlamentario (párrs. 76-77). En 2007, de Lima fue condenado a 16 años de prisión (párr. 79). Pero antes de que se pudiera estudiar su apelación a la sentencia, falleció de un ataque al corazón (párr. 80).

El caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos planteaba si Brasil era responsable de violar el derecho de los padres de Souza a acceder a la justicia y si no había cumplido con su obligación de investigar los hechos con la suficiente diligencia y oportunidad (párr. 88). Entre los argumentos que esgrimieron los demandantes figuraba el de que la inmunidad parlamentaria se había aplicado erróneamente. Como resultado, el Tribunal aprovechó la oportunidad para articular normas sobre esta cuestión.

El Tribunal observó que la inmunidad parlamentaria en Brasil se divide en dos categorías: la inmunidad material o de no responsabilidad (es decir, la no rendición de cuentas) y la inmunidad formal o de procedimiento (es decir, la inviolabilidad) (párr. 102). Este caso afectaba a esta última, en la que se centró a continuación el Tribunal (párr. 103).

El Tribunal señaló que muchos países de América Latina, al igual que la mayoría de los países europeos, contaban con diversas formas de protección de los parlamentarios frente a los procedimientos judiciales (párrs. 104-106). También señaló que la aplicación de la inmunidad parlamentaria debía decidirse caso por caso y que era necesario que la cámara legislativa valorara si existían «claros indicios de arbitrariedad» en el ejercicio de la acción penal contra un parlamentario (párr. 107). Además, el Tribunal destacó que «es necesario sopesar cuidadosamente la garantía del ejercicio del mandato para el que el parlamentario fue elegido democráticamente, por un lado, y el derecho de acceso a la justicia, por otro» (párrafo 107). El Tribunal también consideró que se debía valorar «la gravedad, la naturaleza y las circunstancias de los hechos alegados» (párr. 108).

Finalmente, el Tribunal enunció tres requisitos para la suspensión de la inmunidad parlamentaria:

- Debe «seguir un procedimiento expeditivo, previsto por la ley o en el reglamento del órgano legislativo, con normas claras y respetando las garantías del debido proceso».
- Debe «incluir una estricta prueba de proporcionalidad», tomando en cuenta el «impacto sobre el derecho de acceso a la justicia de las personas que puedan verse afectadas y las consecuencias de impedir la persecución de un acto delictivo».
- Debe motivarse la existencia o no de un *fumus persecutionis* (o sea, si la acusación es en realidad un intento encubierto de causar daño político a un parlamentario) (párr. 111).

pertinente, el de Paraíba, tenía una disposición similar, que también fue modificada. Véase *ibidem*, párrs. 61-62.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal consideró que el marco jurídico vigente anteriormente en Brasil, en virtud del cual era necesaria la aprobación previa del poder legislativo, había sido inadecuado y hacía «ilusoria» la posibilidad de retirar la inmunidad parlamentaria (párr. 113). El Tribunal tomó nota de que Brasil no discutía que el marco jurídico hubiera sido inadecuado y había destacado sus esfuerzos por modificarlo a través de la enmienda constitucional (párr. 113). Además, el Tribunal determinó que las normas relativas al levantamiento de la inmunidad eran poco claras, ya que no especificaban qué comité u otro órgano competente era competente para emitir una decisión ni qué criterios debían tenerse en cuenta para decidir si se procedía o no al levantamiento de la inmunidad (párr. 114). Por otra parte, las dos decisiones emitidas por la asamblea legislativa estatal para no levantar la inmunidad no presentaban razones de fondo, por lo que no se analizó ni sopesó un posible *fumus persecutionis* y, al mismo tiempo, los derechos de acceso a la justicia de la familia de la fallecida y las obligaciones de investigar con la debida diligencia los actos de violencia contra las mujeres (párrs. 118 y 120). Asimismo, el Tribunal observó ciertas irregularidades de procedimiento en el proceso de toma de decisiones (párr. 119). Como resultado de estas consideraciones, el Tribunal estimó que la negativa a levantar la inmunidad legislativa era un acto arbitrario y que la aplicación de la inmunidad parlamentaria en este caso vulneraba los derechos de los padres de Souza a acceder a la justicia (párrs. 122 y 123).

Actividad 3: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 7 minutos

No rendición de cuentas: Alcance de la protección en términos de personas

El fundamento de la doctrina de la no responsabilidad (conocida generalmente como «non-accountability» en países anglófonos) es que los parlamentarios gozan de una protección especial de su derecho a la libertad de expresión en relación con sus mandatos parlamentarios («procedimientos en el parlamento», según la Carta de Derechos del Reino Unido de 1689). La razón principal de esta protección es amparar la libertad de expresión de los parlamentarios, así como defender al parlamento de las injerencias de otros poderes del Estado. Se trata de una protección prácticamente universal entre los Estados democráticos, aunque los parámetros precisos de la misma varían de una jurisdicción a otra, y existen diversas funciones, además de variantes, en la aplicación de esta doctrina.¹⁶² En vista de la importancia de esta protección, la

¹⁶² Para una visión general de algunas declaraciones sobre este derecho en diferentes jurisdicciones europeas, véase *A. v. the United Kingdom*, 17 de diciembre de 2002, Solicitud nº 35373/97, párrs. 37-57 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), <https://hudoc.echr.coe.int/#%22itemid%22:%22001-60822%22>].



existencia de protecciones legales fuertemente arraigadas contra la no rendición de cuentas se incluye entre los criterios de evaluación de los Indicadores para los Parlamentos Democráticos.¹⁶³

Una de las formas en que esta doctrina difiere entre las distintas jurisdicciones radica en el alcance de la protección en cuanto a las personas a las que se aplica. Como se ha señalado, la función principal de esta protección es permitir que los parlamentarios hablen libremente en el parlamento, por lo que ellos son los principales beneficiarios directos de esta doctrina. Cabe señalar que la protección se extiende no sólo a las palabras pronunciadas, sino también a otras acciones, como votar, presentar un proyecto de ley, una moción o una resolución, o presentar un informe. Asimismo, dado que un objetivo clave es proteger los debates parlamentarios, en algunos países abarca a cualquier persona que participe en los mismos. De este modo, además de a los parlamentarios, cubre a los testigos o expertos que comparezcan ante el parlamento o una comisión, o que presenten peticiones a favor o en contra de proyectos de ley, al igual que a cualquier funcionario del parlamento que se encuentre en la misma situación.

En muchos países, la protección se extiende también a los organismos que publican de forma oficial u obligatoria (es decir, a instancias del parlamento) informes completos de los debates parlamentarios. En la actualidad, en muchos países esto se ha ampliado a las emisiones, ya sean de radio o televisión, y también a las transmisiones directas por Internet del parlamento. Cabe señalar que los reportajes en vídeo, al menos, plantean cuestiones más difíciles que los reportajes documentales u orales, en la medida en que ofrecen muchas más posibilidades de introducir una cobertura que no sea imparcial. Se puede mostrar a los parlamentarios en poses poco favorecedoras o con expresiones faciales reveladoras, e incluso se puede enfocar la cámara en otro lugar que no sea la persona que está hablando. Para solucionar este problema, en muchos países se aplican normas estrictas a la grabación de contenidos de vídeo en directo dentro del parlamento. En algunos casos, el propio parlamento realiza la grabación y luego la pone a disposición de todas las emisoras interesadas.

La protección absoluta no suele aplicarse a la publicación de extractos y resúmenes de los debates parlamentarios. Hay buenas razones para ello, ya que el proceso de extraer o resumir puede, ya sea intencionadamente o no, dar lugar a graves distorsiones de lo que se ha dicho en sustancia.

¹⁶³Indicadores para Parlamentos Democráticos, «Dimensión: 1.2.2 Inmunidad e inviolabilidad parlamentaria», <https://www.parliamentaryindicators.org/es/indicators/effective/parlamentarios/inmunidad-e-inviolabilidad-parlamentarias>.

Sin embargo, según la legislación sobre difamación de la mayoría de los países de derecho anglosajón, a los extractos y resúmenes se les aplica una forma de privilegio cualificado, de modo que el editor está protegido contra la responsabilidad en la ley de difamación si las declaraciones fueron una representación justa y exacta de lo que se comunicó en el parlamento, siempre que la publicación se hiciera sin mala fe.

Una vez que una declaración queda cubierta por esta doctrina, la protección dura indefinidamente (es decir, no deja de aplicarse una vez que la persona abandona su condición de parlamentario o, en su caso, de testigo). Las razones para ello son bastante obvias, especialmente en el caso de un testigo, que deja de serlo en cuanto finaliza el procedimiento parlamentario pertinente. La protección de la libertad de expresión se vería muy limitada si se perdiera tan pronto como un testigo abandonara el parlamento. Igualmente, la protección perpetua es necesaria para dar a los parlamentarios la confianza necesaria para hablar libremente en el parlamento sin temor a ser enjuiciados en el futuro.

Cuando la protección se basa en la condición de parlamentario de una persona, dicha protección existe en relación con asuntos que ocurrieron cuando la persona era parlamentario. Por lo tanto, el alcance de la protección en cuanto a las declaraciones abarca únicamente los asuntos relacionados con el mandato parlamentario y, normalmente, no a las comunicaciones realizadas antes o después del mandato. De hecho, ésta es la práctica adecuada para la inmunidad parlamentaria en general, y la Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha instado a los parlamentos de los Estados de la OSCE a garantizar que el «privilegio de la inmunidad parlamentaria no se aplique a las acciones realizadas por una persona antes de haber asumido el cargo ni a las acciones realizadas después de haber abandonado el cargo público».¹⁶⁴

Existen grandes diferencias entre países en cuanto a las condiciones en las que se puede revocar el mandato parlamentario y qué órgano se encarga de hacerlo cumplir. Normalmente, los parlamentos están facultados para adoptar diversas medidas contra los parlamentarios, que podrían incluir la expulsión del diputado (es decir, relevarle de sus funciones parlamentarias de tal manera que su escaño o cargo electo quede vacante, lo que suele dar lugar a una elección parcial). La responsabilidad no siempre recae únicamente en el Parlamento. Por ejemplo, según la Constitución jordana, el Rey ha de ratificar las decisiones sobre inhabilitación de legisladores dictadas por el Senado.¹⁶⁵ En otros países, es un órgano judicial el que regula la problemática de

¹⁶⁴ *Resolución sobre cómo limitar la inmunidad parlamentaria con el fin de reforzar la buena gobernanza, la integridad pública y el Estado de derecho en la región de la OSCE*, Artículo 11(b), adoptada como parte de la *Declaración de Bruselas de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y Resoluciones Adaptadas en el Decimoquinto Periodo Anual de Sesiones*, 3-7 de julio de 2006, p. 34, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/2/19804.pdf>.

¹⁶⁵ Constitución de Jordania de 1952 (revisada en 2016), artículo 75, apartado 3, https://constituteproject.org/constitution/Jordan_2016.

las incompatibilidades parlamentarias, como el Conseil d'Etat en Francia¹⁶⁶ o el Tribunal Constitucional en Chile.¹⁶⁷

En algunos países, el encarcelamiento durante un periodo de tiempo, por ejemplo durante al menos un año, o como se prevé en la constitución de Mongolia, la condena por un delito conlleva la retirada de la protección.¹⁶⁸ En algunos sistemas, otras acciones consideradas fundamentalmente incompatibles con el cargo, como el desempeño de un cargo en otra rama del gobierno, darán lugar automáticamente o por convención a la expulsión.¹⁶⁹ Varios países también tienen normas sobre la expulsión basadas en la relación de un parlamentario con su partido. El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP siempre ha sostenido que la revocación del mandato de un parlamentario constituye una medida grave ya que priva a un miembro de la posibilidad de desempeñar el mandato que se le ha confiado, y que toda decisión de revocar un mandato parlamentario sólo se debe adoptar respetando plenamente la ley y siempre que los motivos sean muy graves.¹⁷⁰

La pérdida de un mandato parlamentario por razones ilegítimas

Por desgracia, en algunos casos se ha despojado a los parlamentarios de sus mandatos por ejercer legítimamente su derecho a la libertad de expresión. Tal fue el caso del Sr. Ömer Faruk Gergerlioğlu, miembro del parlamento turco que fue privado de su mandato parlamentario por una condena penal dictada en 2018 por difundir «propaganda terrorista» a raíz de haber compartido una noticia en las redes sociales con un mensaje que la acompañaba.¹⁷¹ La noticia

¹⁶⁶ El Conseil d'Etat francés es básicamente el Tribunal Supremo de la rama administrativa del sistema judicial, pero también asesora al gobierno en determinadas cuestiones jurídicas.

¹⁶⁷ Constitución de Chile de 1980 (revisada en 2021), Artículo 93(14), https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021.

¹⁶⁸ Constitución de Mongolia, 1992 (revisada en 2001), artículo 29(3), https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.

¹⁶⁹ Así pues, en el Reino Unido, los miembros son expulsados automáticamente, en virtud de la Ley de Representación del Pueblo de 1981, si son encarcelados durante más de un año, si se les condena por prácticas electorales ilegales o corruptas, en virtud de la Ley de Representación del Pueblo de 1983, cuando se les haya declarado culpables por traición, en virtud de la Ley de Confiscación de 1870, y por ocupar determinados cargos incompatibles, en virtud de la Ley de Inhabilitación de la Cámara de los Comunes de 1975.

¹⁷⁰ Véase *Ecuador: Resolution adopted unanimously by the IPU Governing Council at its 181st session*, Caso nº EC/11-EC/67 (Ginebra, 10 de octubre de 2007), párr. 4, <http://archive.ipu.org/hr-e/181/Ec11.htm>; y *Rwanda: Resolution adopted unanimously by the Governing Council at its 173rd session*, Caso nº RW/01-RW/04 (Ginebra, 3 de octubre de 2003), <http://archive.ipu.org/hr-e/173/Rw01.htm>.

¹⁷¹ Caso nº TUR-139, 25 de mayo de 2021, <https://www.ipu.org/documents/2021-06/decisions-adopted-ipu-governing-council-its-207th-session>.

en cuestión contenía una declaración del grupo militante Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), designado grupo terrorista por Turquía y varios otros países. La declaración del PKK mencionada manifestaba la voluntad de encontrar una solución al conflicto si el gobierno estaba a favor de tomar medidas y el comentario del Sr. Gergerlioğlu que la acompañaba afirmaba que «este llamamiento se debe sopesar como es debido, ¡no tiene fin!».

El Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios expresó su profunda preocupación por la privación de su mandato parlamentario y su condena a prisión por hacer un llamamiento implícito a favor de las negociaciones de paz y calificó su detención de arbitraria.¹⁷² Afortunadamente, en última instancia, el Tribunal Constitucional de Turquía dictaminó en 2021 que su condena había violado sus derechos a la libertad de expresión, a presentarse a las elecciones y a participar en actividades políticas. Esta sentencia allanó el camino para su excarcelación y el restablecimiento de su mandato parlamentario.¹⁷³

Actividad 4: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 5 minutos

No rendición de cuentas: Alcance de la protección en función de la naturaleza de las declaraciones



Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa:

En el núcleo de la protección contra la rendición de cuentas se encuentran las declaraciones realizadas en el pleno del parlamento o en las comisiones (incluidas las comunicaciones relacionadas, como las mociones y las votaciones), que normalmente gozan de protección absoluta contra demandas judiciales. Con todo, en algunos países existen límites al alcance de esta protección. Tal y como señalaba un informe de la

[...] Algunos países han restringido el alcance de la exención de responsabilidad para que no abarque insultos, difamación, incitación al odio y comentarios racistas, amenazas o incitación a la violencia o a cometer delitos. Algunos países también han excluido de la

¹⁷² *Ibidem*, párr. 3.

¹⁷³ Caso nº TUR-139, del 30 de enero de 2022 al 11 de febrero de 2022, <https://www.ipu.org/file/13759/download>.

protección las injurias al jefe del Estado, las críticas a los jueces, la revelación de secretos de Estado o los comentarios que se consideren traición.¹⁷⁴

La validez de algunas de estas limitaciones es cuestionable. Por ello, parece absolutamente fundamental para toda la idea de la no rendición de cuentas que se protejan las declaraciones difamatorias, las declaraciones sobre el jefe del Estado y las críticas a los jueces, aunque los argumentos a favor de proteger la incitación al odio y a la violencia sean tal vez menos persuasivos. Si bien el tipo exacto de declaraciones que se excluyen de la no rendición de cuentas varía considerablemente de un país a otro, en la práctica es habitual abordar el discurso que entra en estas diversas categorías principalmente a través de procedimientos disciplinarios parlamentarios, que operan al margen de la doctrina de la no rendición de cuentas.¹⁷⁵

El alcance de la protección suele ser más restringido en los países que siguen el modelo de Westminster. Según este modelo, la repetición extraparlamentaria de declaraciones realizadas en el parlamento no goza generalmente de protección.¹⁷⁶ Las comunicaciones con los electores tampoco suelen estar protegidas, aunque pueden acogerse a otras formas de protección, como el privilegio cualificado en la ley de difamación, que se refiere a una defensa del derecho consuetudinario que se aplica cuando existía un deber moral o legal de facilitar información, así como un deber o interés del destinatario en recibir la información.¹⁷⁷

Los países con derecho continental tienden a proteger una gama más amplia de declaraciones, entre las que se incluye tradicionalmente toda manifestación que esté estrechamente ligada a la labor política de un parlamentario. En algunos países, la protección se extiende a las reuniones de los grupos políticos dentro de los locales del parlamento sobre la base de que esto está relacionado con su capacidad para llevar a cabo su labor parlamentaria. En un pequeño número de países, esta protección se aplica incluso a las declaraciones de los parlamentarios en los medios de comunicación. Según un informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que incluye a 32 Estados miembros del Consejo de Europa, 13 limitan la protección al hemiciclo del parlamento, a las comisiones o a las preguntas, mientras que 19 ofrecen una protección más

¹⁷⁴ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, 23 de mayo de 2016, párr. 11, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.

¹⁷⁵ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 21 y 22 de marzo de 2014, párr. 69, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).

¹⁷⁶ Véase, por ejemplo, *Jennings v. Buchanan*, [2004] UKPC 36 (Consejo Privado del Reino Unido).

¹⁷⁷ Véase Oxford Reference, "Qualified Privilege", <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100357427>, citando *Watt v Longsdon*, [1930] 1 KB 130.

amplia.¹⁷⁸ A pesar de la naturaleza (por lo general) absoluta de la no rendición de cuentas, puede haber casos en los que no sea posible en la práctica que los parlamentarios traten ciertos temas o cuestiones, incluso dentro del parlamento. Cuando un partido es particularmente dominante, es posible que distintas formas de abuso de poder socaven las normas en materia de no rendición de cuentas en detrimento de los partidos de la oposición. A los partidos de la oposición se les puede dificultar la formulación de críticas duras o contundentes contra el partido gobernante y sus representantes y funcionarios, o contra otras estructuras de poder, como los militares, aunque esto esté técnicamente contemplado dentro de la legalidad. Se trata de una situación muy problemática, ya que el objetivo de la no rendición de cuentas es que los parlamentarios se sientan libres para debatir cualquier tema.

En otros países, puede haber temas que sean simplemente tabú, de forma que la presión social o de otro tipo impida a los parlamentarios abordarlos, incluso cuando el debate sobre ellos sea legítimo por otros motivos. Entre los temas más comunes en este sentido se encuentran las cuestiones religiosas, los conflictos étnicos, los conflictos territoriales, los conflictos con los Estados vecinos o con otros Estados, y/o los movimientos separatistas. Aunque cada parlamentario individual debe decidir por sí mismo cuál es la mejor manera de abordar estas situaciones, en general, es poco probable que la censura, especialmente dentro del parlamento, independientemente de cuál sea su causa, sea una forma productiva de abordar incluso un problema social muy difícil. En cambio, es probable que un debate respetuoso sobre estas cuestiones saque a la luz los problemas subyacentes, lo que abre la puerta a su resolución.

En muchos países se suele respetar lo que se conoce como convención *sub judice*, aunque normalmente no haya obligación legal de cumplirla. La base de este principio es que se debe actuar con cautela a la hora de debatir asuntos que están a la espera de una decisión judicial y que no deberían ser objeto de mociones o preguntas en el parlamento. Con ello se persigue un doble objetivo: proteger los derechos de las partes ante los tribunales y mantener el respeto a la separación de poderes entre el parlamento y el poder judicial, al igual que el parlamento espera que hagan los tribunales con respecto a su trabajo. Fuera del parlamento, estas cuestiones se tratarían normalmente mediante un procedimiento por desacato. El alcance exacto de esta convención no está definido pero, por norma general, queda a discreción del Presidente del Parlamento. Suele aplicarse con discreción y dando por supuesto que, en caso de duda sobre el equilibrio de intereses, se debe presumir a favor de la libertad de expresión. El Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios ha declarado en repetidas ocasiones que la norma *sub judice* «no puede ser invocada como obstáculo a la justicia o a la rendición de cuentas y que el parlamento es responsable de contribuir a garantizar que todas las instituciones del

¹⁷⁸ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, 23 de mayo de 2016, párr. 19, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.

Estado respeten plenamente el Estado de derecho, incluido el poder judicial» y ha instado a los parlamentos a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se respeten las garantías procesales en los procedimientos que impliquen a parlamentarios.¹⁷⁹ Evidentemente, hay que actuar dentro de los límites que impone el respeto de la división de poderes entre las ramas legislativa y judicial del gobierno.

Actividad 5: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 5 minutos

Alcance jurídico de la protección en virtud de la no rendición de cuentas

Por lo general, el ámbito legal de protección de declaraciones amparadas por la no rendición de cuentas, tal y como se ha descrito anteriormente, es absoluto. Queda así excluida la posibilidad de iniciar procedimientos penales, civiles o administrativos en relación con dichas declaraciones. Por lo tanto, no se puede ser objeto de una demanda civil por difamación, ni perseguido penalmente por incitación al odio, ni responsabilizado administrativamente por emitir contenidos que vulneren un código de conducta establecido para los organismos de radiodifusión. No obstante, en algunos países, el ámbito legal se limita a los procedimientos penales.¹⁸⁰

Cuando se ha cuestionado el alcance de la protección, incluso en el caso de declaraciones que causan graves daños y manifiestan escaso valor de interés público, los tribunales casi siempre han protegido el discurso en cuestión. Una prueba fehaciente en este sentido es, posiblemente, el caso de A. contra el Reino Unido, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En ese caso, un parlamentario había acusado en el parlamento a la demandante, nombrándola específicamente, de ser una «vecina del infierno» y de una serie de comportamientos groseramente antisociales, unas acusaciones de las que por lo visto ni siquiera trató de comprobar su veracidad. La demandante, al no disponer de ningún recurso ante los tribunales del Reino Unido, recurrió ante el Tribunal Europeo alegando que se trataba de una violación de su derecho

¹⁷⁹ Decisiones adoptadas el 3 de noviembre de 2020, Caso n° TZA-04, párr. 4 y Caso n° ZWE-45, párr. 3, <https://www.ipu.org/file/9860/download>.

¹⁸⁰ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 21-22 de marzo de 2014, párr. 54, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).



a un juicio justo. A pesar de reconocer lo inapropiado de las declaraciones, el Tribunal mantuvo la inviolabilidad de la no rendición de cuentas, declarando:

El Tribunal coincide con las alegaciones de la demandante respecto a que las acusaciones vertidas sobre ella en el discurso del diputado eran de extrema gravedad y claramente innecesarias en un debate sobre la política municipal de vivienda. La reiterada referencia del diputado al nombre y la dirección de la demandante fue particularmente desafortunada. El Tribunal considera que las consecuencias nefastas de los comentarios del diputado para la vida de la demandante y de sus hijos eran totalmente previsibles. Sin embargo, estos factores no alteran la decisión del Tribunal respecto a la proporcionalidad de la

inmunidad parlamentaria impugnada, ya que la creación de excepciones a dicha inmunidad, cuya aplicación dependiera de los hechos individuales de cada caso concreto, socavaría considerablemente los objetivos legítimos perseguidos.¹⁸¹

Corregir el desequilibrio que causa la no rendición de cuentas



Que los parlamentarios se beneficien del derecho absoluto a decir lo que quieran en el parlamento puede conducir a veces a injusticias. En particular, permite a un parlamentario formular cualquier acusación sobre una persona, sin que ésta disponga de ningún derecho formal de reparación, mientras que, de lo contrario, las personas dispondrían de diversas formas de

reparación, principalmente demandar por difamación (aunque también suelen existir sistemas de reclamaciones contra los medios de comunicación, recursos comerciales, etc.).

Para hacer frente a esta situación, el 27 de agosto de 1997 la Cámara de Representantes de Australia aprobó una moción¹⁸² que permite a los ciudadanos o residentes en Australia solicitar el derecho a que se incluyan sus respuestas en las actas parlamentarias. Estas respuestas también están disponibles en el [sitio web](#) de la Comisión de Privilegios e

¹⁸¹ *A. v. the United Kingdom*, 17 de diciembre de 2002, Sentencia nº 35373/97, párrafo 88 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos), [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-60822%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-60822%22]}).

¹⁸² La moción original, modificada el 13 de febrero de 2008, junto con las directrices adoptadas en virtud de la misma, están disponibles en:

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/Right_of_Reply.

Intereses de los Diputados.¹⁸³ Las condiciones sustantivas para interponer una solicitud de esta índole son que la persona haya sido nombrada o sea fácilmente identificable a partir de una declaración realizada en la cámara legislativa principal y que su reputación, intimidad, tratos con terceros u ocupación o comercio se hayan visto perjudicados.

Se aplican una serie de normas de procedimiento, entre ellas:

- La solicitud debe ser presentada por escrito al Presidente de la Cámara, normalmente dentro de los tres meses posteriores a la declaración original, por una persona física (es decir, no una persona jurídica).
- El Presidente podrá rechazar una solicitud por considerarla trivial, frívola, vejatoria u ofensiva o remitirla al Comité de Privilegios e Intereses de los Diputados, que se ocupa de las cuestiones de privilegio.
- Dicho Comité también puede rechazar una solicitud por los mismos motivos que el Presidente de la Cámara. Cuando la Comisión estudie una solicitud, sólo tendrá capacidad para recomendar a la Cámara que no se tomen medidas o que se publique una respuesta del solicitante.¹⁸⁴

El procedimiento se ha aplicado en varias ocasiones. Por ejemplo, en el caso de Leo Zussino, que replicó a la declaración de un parlamentario de que «el presidente Leo Zussino había sido cesado» con la siguiente aclaración:

Esto no es correcto. Solicité por voluntad propia a la Junta del GPC que me concediera una excedencia mientras la Comisión de Delincuencia y Corrupción de Queensland (CCC) evaluaba los asuntos administrativos relacionados con el GPC. Al cabo de 6 semanas, la CCC decidió no investigar los asuntos y devolvió el expediente al Tesoro de Queensland para que llevara a cabo una investigación interna.

Se informó de este suceso en el Gladstone Observer del viernes 5 de octubre de 2018.¹⁸⁵

¹⁸³ Parlamento de Australia, Comité de Privilegios e Intereses de los Miembros de la Cámara de Representantes, "Completed inquiries and reports", https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/Completed_inquiries#Tabcontent-tab-0.

¹⁸⁴ Véase Factsheet 17 - Citizen's right of reply, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_17_-_Citizens_right_of_reply.

¹⁸⁵ Parlamento de Australia, Comité de Privilegios e Intereses de los Miembros de la Cámara de Representantes, "Report concerning an application from Mr Leo Zussino for the publication of a response to a reference made in the House of Representatives", Apéndice 1, septiembre de 2019,

Otro ejemplo ilustrativo es el del Sr. Andrew Dettmer, que respondió así a las declaraciones de un parlamentario que, según él, perjudicaban su reputación:

La Sra. Ley afirmó que soy una persona muy poco profesional. La Sra. Ley también dio a entender que soy un hombre agresivo; que recibo un apretón de manos de oro; que en las reuniones hablo por encima de las mujeres; que insulto la apariencia de las mujeres en las reuniones; que soy incompetente para el compromiso; que soy agresivo y despectivo con las mujeres; y que obtengo un trato preferente como «compañero de sindicato».

Yo no represento ninguna de estas cosas. La Sra. Ley no aporta ninguna prueba al respecto porque no las hay. Mi reputación es muy importante para mí y estas palabras me ofenden profundamente.¹⁸⁶

Por lo general, la no rendición de cuentas también permite a los parlamentarios eludir su responsabilidad por revelar información confidencial, ya sea protegida por la ley (por ejemplo, en virtud de una Ley de Secretos Oficiales, como las que aún existen en muchas antiguas colonias británicas) o por una orden judicial (por ejemplo, relacionada con la información sobre un caso abierto).¹⁸⁷

Actividad 6: Vídeo de experto

Sr. Jean Jacques Mamba, diputado de la RDC

Hola, mi nombre es Jean-Jacques Mamba. Soy diputado honorario de la República Democrática del Congo para la legislatura 2018-2023. Es un placer para mí compartir mi pequeña experiencia en el marco de este fortalecimiento de capacidades sobre la materia relativa a la flagrancia y a las inmunidades parlamentarias.

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/~media/82F60346673F4721BF81956BDDA1126C.ashx.

¹⁸⁶ Parlamento de Australia, Comité de Privilegios e Intereses de los Miembros de la Cámara de Representantes, "Report concerning an application from Mr Andrew Dettmer for the publication of a response to a reference made in the House of Representatives", Apéndice 1, junio de 2023, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/~media/5082F9D2F2DB4C65A9E5C645BE0D0E8A.ashx.

¹⁸⁷ Como ejemplo destacado, véase *Denis O'Brien v. Clerk of Dail Eireann*, 31 de marzo de 2017, REGISTRO N.º: 2015/4888P (Tribunal Superior de Irlanda), <https://static.rasset.ie/documents/news/brien-v-clerk-of-dail-eireann-ors.pdf>.

Y voy a compartir directamente este relato, que intentaré hacer breve. Entonces, lo que sucedió es que, en la época en que era diputado, inicié un procedimiento de destitución del primer vicepresidente de la mesa debido a declaraciones que había hecho en público, alegando que los diputados congoleños durante un congreso recibían 7.000 dólares por hora, lo cual era totalmente falso. A partir de eso, pedí explicaciones que él se negó a proporcionar. Y tras tres cartas, me vi obligado, según nuestro reglamento interno, a iniciar un procedimiento de destitución.

Desafortunadamente para mí, en ese momento él era presidente del partido presidencial, y creo que el presidente de la República y los miembros de su familia política no estaban de acuerdo con la medida. Así que, mientras recolectaba firmas, obtuve las necesarias. Se necesitaba un mínimo de 50, pero conseguí unas 60. Ocurrió que uno de los colegas, que de hecho había firmado, porque más tarde en el juicio se demostró que había firmado con pruebas, retiró su firma y alegó que yo habría falsificado y usado su firma falsamente. Es decir, que había imitado su firma y la había colocado sin su consentimiento.

Esto llevó a un arresto espectacular porque fui capturado en mi casa, estaba en ropa interior con mis hijos, y fui arrestado por militares. Y cuando pedí ver el documento, decía que me habían convocado dos veces, que no había respondido a las invitaciones del magistrado instructor y que se vio obligado a emitir una orden para llevarme por la fuerza. Lo que se hizo. Pero, lamentablemente, cuando me arrestaron, no me dijeron por qué. No hubo instrucción prejurisdiccional. Me llevaron directamente ante un juez para ser juzgado, fue ante un tribunal, la Corte de Casación, cuyas decisiones no son susceptibles de recurso, por lo que me arriesgaba a 5 años de prisión, no solo por algo que no hice, sino también dentro de un procedimiento completamente arbitrario. Entonces, la pregunta que debemos hacernos aquí, y que me gustaría compartir con ustedes, es: primero, ¿qué son las inmunidades parlamentarias?

Las inmunidades parlamentarias son derechos de irresponsabilidad penal de los diputados en el ejercicio de sus funciones. Esto significa que todo lo que hacemos como diputados, relacionado con nuestro trabajo, ya sea dentro o fuera del hemiciclo, somos penalmente irresponsables por ello. Voy a dar un ejemplo. Cuando los diputados se pelean en el parlamento, no pueden ser llevados ante un juez porque fue en el marco de un debate parlamentario que... hay un reglamento interno. El reglamento interno es una ley orgánica que generalmente es validada por el Tribunal Constitucional, lo que es el caso en mi país, y, por tanto, estas cuestiones se regulan en el marco de esta cámara en nombre de la separación de poderes. Todos los actos documentados en el reglamento interno que conlleven sanciones no pueden ser objeto de intervención de un magistrado.

¿De qué se trataba en ese momento? El magistrado alegó que había un clamor público y que, al haber, entre comillas, imitado la firma del colega, la población o la ciudad de Kinshasa estaba en conmoción y que, por tanto, él tenía derecho a arrestarme en flagrancia. Existe una jurisprudencia

abundante, como acabo de mencionar, que indica que cuando un diputado tiene inmunidades y el acto cometido es parte de su trabajo, no puede ser arrestado en flagrancia; como máximo, será sancionado por su reglamento interno o, si fuera necesario, será juzgado, por ejemplo, si un diputado nacional comete una infracción de derecho común, corresponde al magistrado solicitar al presidente de la Asamblea Nacional que se le levanten las inmunidades para comenzar la instrucción.

Dicho esto, puede suceder que se trate de un delito grave, como un crimen, en cuyo caso se puede justificar la noción de flagrancia porque el crimen está completamente fuera del marco de sus funciones. Conté con la intervención de la Unión Interparlamentaria, a la que expuse mi caso, que intervino enviando cartas, principalmente al gobierno y al presidente de la Cámara. De no haber sido por esta intervención, habría tenido muchas dificultades. Pero lo que debemos recordar es que estamos protegidos por las inmunidades parlamentarias. Estas inmunidades nos hacen penalmente irresponsables por todos los actos cometidos en el ejercicio de nuestras actividades. Un último ejemplo: si hoy usted inicia una misión parlamentaria o una pregunta parlamentaria dirigida a un ministro, y alega que ese ministro malversó fondos, no puede ser procesado por difamación, incluso si al final de la investigación se establece que el ministro no desvió esos fondos.

Esta es mi pequeña contribución. Espero que todos puedan beneficiarse de ella y quizás mejorar la comprensión del concepto de inmunidades. Muchas gracias.

Actividad 7: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 13 minutos

Regulación de la intervención parlamentaria por los parlamentos



rendir cuentas ante los órganos judiciales o cuasijudiciales.

Que los parlamentarios gocen de una protección absoluta contra demandas judiciales por lo que digan dentro del parlamento no significa ni mucho menos que puedan decir lo que quieran. En este sentido, el término «no rendición de cuentas» quizás sea equívoco. Significa simplemente que los parlamentarios no tienen obligación de

Pero el propio parlamento conserva normalmente la capacidad de reglamentar sus propios procedimientos y esto suele ampliarse a la imposición de medidas disciplinarias a los diputados por declaraciones que no cumplan las normas que se esperan de ellos. El alcance preciso varía considerablemente de un país a otro, incluida la naturaleza de las sanciones que pueden imponerse. Entre ellas cabe citar la llamada al orden a un diputado, la censura, la exigencia a un diputado de que deje de hablar, la imposición de sanciones salariales sin suspensión, la exigencia a un diputado de que se disculpe, la exigencia a un diputado de que abandone por completo la cámara legislativa o los locales del parlamento, ya sea por el resto del día o por un periodo de tiempo determinado (suspensión, durante la cual también se le puede suspender el sueldo), o su expulsión del parlamento. De acuerdo con el enfoque de Westminster, los parlamentos pueden incluso conservar, al menos en teoría, el poder de encarcelar a individuos hasta el final de la sesión parlamentaria.¹⁸⁸

Se puede considerar que una serie de acciones vinculadas a la expresión socavan la capacidad de funcionamiento del parlamento. Cabe señalar que, para la mayoría de los parlamentos, los derechos del colectivo, o sea el propio parlamento, prevalecen sobre los derechos de los miembros individuales, o sea los parlamentarios, y que cuando se produce un verdadero conflicto, tiene sentido. Ahora bien, se pueden dar casos en los que el partido o los partidos que controlan el parlamento afirmen que existe un conflicto cuando en realidad no lo hay y la situación se limita a una dura crítica por parte de los partidos de la oposición.

Está claro que las sanciones disciplinarias son una respuesta adecuada a determinados comportamientos disruptivos, incluyendo los relacionados con el uso de la palabra (como los gritos o los abucheos indebidos). En la práctica, las advertencias suelen ser suficientes para controlar este tipo de comportamiento y por lo general son la única medida aplicada. También es frecuente que los parlamentos, por medio del presidente, regulen las intervenciones irrelevantes o excesivamente largas de los diputados, con el fin de permitir que la legislatura en su conjunto prosiga con su labor, o que mantengan ciertas costumbres de decoro, sobre todo mediante la restricción del uso de discursos no parlamentarios o de determinados atuendos.

La divulgación prematura de informes parlamentarios oficiales (o de comisiones) y otros documentos es otra infracción del secreto profesional que podría ser sancionada, aunque a menudo en estos casos la persona responsable filtra el documento de forma confidencial y por tanto no puede ser identificada. No obstante, se plantea la cuestión de si sólo debe considerarse responsable al parlamentario autor de la filtración primaria o también a los terceros que publiquen la información. En 2003, el Grupo de Estudio sobre el Acceso a la Información de la

¹⁸⁸ Véase Robert Marleau y Camille Montpetit, ed., *House of Commons Procedure and Practice, 2000 Edition*, <https://www.ourcommons.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch03&Seq=7&Language=E#:~:text=imprison> en el apartado Power to Discipline.

Asociación Parlamentaria de la Commonwealth recomendó que sólo se considerara responsable al parlamentario:

(6.4) Cuando se filtran documentos parlamentarios confidenciales contraviniendo el Reglamento, el Grupo cree que es competencia del Parlamento tratar con los diputados que cometen la infracción, pero no con los periodistas receptores de la información. Ahora bien, el Grupo señala que las filtraciones serían menos relevantes si los procedimientos parlamentarios, en especial los de las comisiones, fueran más abiertos a los medios de comunicación.¹⁸⁹

Las afirmaciones de los parlamentarios de que las declaraciones de otros miembros o de interlocutores externos, como los medios de comunicación, han minado su capacidad de actuar eficazmente como parlamentarios no suelen tener cabida en las democracias actuales, aunque la historia está repleta de casos de este tipo. Tal y como afirmó el mismo grupo de estudio:

(6.3) La información inexacta de los medios de comunicación no se debe considerar como un desacato al Parlamento. El desacato se debe reservar para los casos graves de interferencia con respecto a la capacidad del Parlamento para llevar a cabo sus funciones.¹⁹⁰

En esencia, se espera que los parlamentarios no se ofendan fácilmente y toleren la libertad de expresión de otros, al igual que su propio derecho a la libertad de expresión goza de una protección especial. Si los ánimos se caldean y las declaraciones en el hemiciclo de la cámara legislativa se acaloran excesivamente, lo mejor suele ser que el presidente emita una advertencia general, en un intento de enfriar el debate en general, o que amoneste a uno o varios diputados a título individual si es necesario que refrenen su retórica. Así pues, son habituales las medidas suaves para abordar el discurso que no muestra el debido respeto hacia otros miembros, es sexista o racista, o es de algún modo excesivamente grosero e irrespetuoso.

Como ejemplo, el sistema de Westminster cuenta desde hace tiempo con varias normas que rigen el discurso de los diputados dentro del parlamento. Entre ellas figuran la prohibición de: referirse a otro miembro por su nombre, poner en duda el carácter o la integridad de otro parlamentario o imputarle motivos deshonestos, y utilizar expresiones ofensivas. Si un diputado utiliza un «lenguaje no parlamentario», el orador puede pedirle que aclare su declaración y, si esto no resuelve la cuestión, puede pedirle que la retire. Si el diputado se niega, se le puede expulsar del parlamento durante esa jornada. Mientras que algunos consideran que estas normas son necesarias para fomentar el orden público y permitir que el parlamento funcione correctamente,

¹⁸⁹ Reproducido en el Apéndice Siete: Recommendations for an Informed Democracy in Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005, Instituto del Banco Mundial), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/pdf/33639a10WBI0Pa1cces1to1Information.pdf>.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

hay quienes se preguntan si algunas de ellas van demasiado lejos. Por ejemplo, un expresidente de la Cámara de los Comunes del Reino Unido opinó que debería cambiarse la norma por la que los miembros del parlamento no deben acusarse mutuamente de mentir, argumentando que protege a los que en realidad han mentido a la vez que deshonra a los que les llaman la atención por sus mentiras.¹⁹¹

Cómo enfrentarse a un discurso ofensivo: The Table

*The Table: The Journal of the Society of Clerks - At-The-Table in Commonwealth Parliaments*¹⁹² es una publicación anual consagrada a los asuntos parlamentarios. En cada edición, cuenta con una sección sobre las expresiones no parlamentarias en los países de la Commonwealth, es decir, frases a las que los oradores pusieron objeciones.

Entre las expresiones calificadas de «extraparlamentarias» en la [edición 2023](#) de The Table figuran:

- «Dije que el Primer Ministro era un fraude...» (“I said the Prime Minister was a fraud...”) (Cámara de Representantes, Australia).
- «El supuesto ministro» (“So-called Minister”) (Asamblea Legislativa de Manitoba, Canadá).
- «Me daría vergüenza ser diputado liberal» (« j'aurais honte d'être un député liberal ») (Asamblea Nacional de Quebec, Canadá).
- «Inútil y sin valor...» (“Useless and worthless...”) (Asamblea Legislativa de Rajastán, India).
- «Bueno, veamos la selección del líder. Lo hace el movimiento sindical». (“Well, let's look at the selection of the leader. It's done by the union movement.”) (Cámara de los Representantes, Nueva Zelanda).

¹⁹¹ "Don't ban MPs for accusing others of lying," The Times, 26 de julio de 2021 reproducido en Nathan Cooper, "Are you Calling Me a Liar?: Reflections on Unparliamentary Language at the Legislative Assembly of Alberta and Beyond", Canadian Parliamentary Review, Artículo 2 / 10 , Vol 45 No. 4 (Invierno), <https://www.revparlcan.ca/en/are-you-calling-me-a-liar-reflections-on-unparliamentary-language-at-the-legislative-assembly-of-alberta-and-beyond>; Véase también Adam Forest, "Change 'absurd' rules so MPs can accuse each other of lying, says John Bercow", 26 de julio de 2021, The Independent, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-lie-butler-bercow-b1890404.html>.

¹⁹² Véase <https://www.societyofclerks.org>.

La cámara baja del parlamento indio, el Lok Sabha, también ha recopilado una lista de expresiones consideradas antiparlamentarias tanto dentro de los parlamentos indios como en el extranjero.¹⁹³

En un esfuerzo por consolidar o concretar las obligaciones de los parlamentarios, varios parlamentos han adoptado códigos de conducta o códigos éticos para sus miembros.¹⁹⁴ Aunque un foco importante de los códigos de conducta gira en torno a los conflictos de intereses, incluida la probidad financiera y la transparencia,¹⁹⁵ algunos de estos códigos prohíben explícitamente a los miembros cierto tipo de discursos. Por ejemplo, el Código Ético de Letonia exige a los miembros del parlamento abstenerse de «utilizar palabras, gestos u otras acciones que puedan ser ofensivas» y de «no utilizar declaraciones ofensivas o inapropiadas que puedan deshorrar a la Saeima [parlamento]». ¹⁹⁶ También les obliga a respetar «los principios de los derechos humanos» y a no «apelar a la raza, el sexo, el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, las creencias religiosas, el origen social o el estado de salud para argumentar». ¹⁹⁷

La elaboración de códigos de conducta es un medio útil para consolidar las normas y aportar mayor certidumbre en cuanto a las expectativas de los parlamentarios. Lamentablemente, se corre el riesgo de que los procedimientos disciplinarios parlamentarios, estén codificados o no, sean objeto de abuso, dando lugar a la imposición de sanciones desproporcionadas o a sanciones por discursos que no merecen ser sancionados.

Sanciones parlamentarias excesivas o de otro modo ilegítimas contra los parlamentarios

En un caso procedente de Fiyi, la entonces parlamentaria Tupou Draunidalo fue sometida a una suspensión de su mandato de larga duración por acusar al ministro de Educación

¹⁹³ *Unparliamentary Expressions 2021* (2022, Secretaría del Lok Sabha),

https://drive.google.com/file/d/1wyR_eagCiAbBe9iFZxwVx2T9wIjYUFp2/view.

¹⁹⁴ Una encuesta realizada en 2014 informó de que 11 de los 28 países europeos, entre los que se incluye el Parlamento Europeo, habían implantado un código de conducta para los parlamentarios, 12 indicaron que no disponían de tal código y 5 manifestaron su intención de implantarlo. Véase

<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/Standards-Committee/Codes-of-Conduct-and-rules-systems-in-other-jurisdictions.pdf>.

¹⁹⁵ Por ejemplo, el informe de 2011 *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*, de la Oficina de Promoción de la Democracia Parlamentaria de la Unión Europea, se centra mucho en estas cuestiones en detrimento de otras cuestiones éticas que cabría abordar, <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>.

¹⁹⁶ Código ético para los miembros de la Saeima de la República de Letonia, artículo 7, recogido en el Reglamento interno de la Saeima, <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>.

¹⁹⁷ *Ibidem*, artículo 8, apartado 2.

de ser un imbécil por «llamarnos “nativos tontos, idiota”». Aunque el asunto no llegó a manos del Presidente de la Cámara en ese momento, posteriormente se determinó que esas declaraciones representaban tanto una violación de los privilegios parlamentarios como un desacato al Parlamento. Se ordenó a la Sra. Draunidalo que pidiera disculpas y se suspendió su mandato hasta el final de la legislatura de ese parlamento. Una decisión consensuada del Consejo de Gobierno de la UIP sostuvo que la suspensión era «totalmente desproporcionada» y que «aunque la Sra. Draunidalo podría haber respondido de otra manera a la situación planteada, sus palabras se encuadran perfectamente en su derecho a la libertad de expresión».¹⁹⁸

El caso de Malalai Joya, mujer y ex parlamentaria afgana, no sólo pone sobre la mesa cuestiones de libertad de expresión, sino también de discriminación de género. Joya fue suspendida durante los tres años que le quedaban de mandato por negarse a disculparse tras hacer comentarios despectivos sobre el parlamento en un programa de televisión. El Tribunal Supremo se negó a dar curso a su denuncia sobre la suspensión, mientras que el parlamento interpuso posteriormente una demanda contra ella por insultar a las instituciones públicas, amparándose en las mismas declaraciones. En cambio, los parlamentarios varones que profirieron comentarios muy ofensivos sobre ella fueron simplemente amonestados. El Consejo Directivo de la UIP condenó unánimemente el fracaso del parlamento a la hora de subsanar la injusticia cometida con Joya al expulsarla sin ninguna base legal y al discriminarla.¹⁹⁹

Posiblemente, el riesgo de que los parlamentos abusen de sus poderes resulte aún más preocupante cuando recurren a sus facultades para censurar a oradores ajenos al parlamento, habida cuenta de los abusos a los que esto se presta evidentemente y, en particular, de la tendencia natural de los parlamentos a querer aislarse de las críticas. En un seminario celebrado en 2005 sobre la libertad de expresión, el parlamento y la promoción de la tolerancia, organizado por la UIP y la ONG Article 19, las recomendaciones finales del ponente del seminario afirmaban: «[...] Como personalidades públicas, debemos mostrar una mayor tolerancia ante las críticas y hacer gala de moderación. Una respuesta pública a las críticas es lo más adecuado, antes que recurrir a la justicia».²⁰⁰

Una cuestión que plantean los procesos disciplinarios parlamentarios es si respetan las garantías procesales previstas en la legislación internacional sobre derechos humanos. La UIP ha

¹⁹⁸ Caso FJI/02, 27 de octubre de 2016, <http://archive.ipu.org/hr-e/199/fji02.pdf>.

¹⁹⁹ Caso AFG/01, 6 de octubre de 2010, <http://archive.ipu.org/hr-e/187/afg01.htm>.

²⁰⁰ Seminario para presidentes y miembros de órganos parlamentarios de derechos humanos sobre la libertad de expresión, el parlamento y la promoción de sociedades tolerantes, 25-27 de mayo de 2005, <http://archive.ipu.org/splz-e/sfe/conclusions.pdf>.

manifestado su preocupación en casos en los que los procedimientos contra miembros del parlamento carecían de la equidad procesal básica. Por ejemplo, en un caso en el que el Contralor General de Venezuela inhabilitó a una diputada de la oposición para el ejercicio de su cargo durante 15 años y en el que ésta alegó que nunca recibió una notificación formal ni el derecho a defenderse, el Consejo Directivo de la UIP expresó su preocupación por el hecho de que «se le impidiera presentarse como candidata a las próximas elecciones presidenciales a raíz de un acto unilateral del Contralor General, una autoridad no judicial, y de un procedimiento que no le permitió ejercer su derecho a la defensa».²⁰¹

El Consejo de Gobierno de la UIP también ha defendido que, cuando los parlamentos conserven la facultad de actuar como tribunales, se deben aplicar las garantías procesales reconocidas internacionalmente, incluido el derecho de apelación ante un «tribunal superior».²⁰² Sin embargo, este caso se refería a la insólita situación de que el Parlamento de Zimbabue hubiera impuesto una pena de un año de prisión con trabajos forzados a un diputado por agredir a un ministro y colega parlamentario durante un debate del Parlamento. En consecuencia, no deja de sorprender esta decisión a la vista de la clara garantía del apartado 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece: «Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley».

Algunos procesos disciplinarios parlamentarios, sobre todo en los países de derecho civil, permiten la sanción con importantes multas. Esto podría llevar a considerar algunos procesos, a efectos de las normas internacionales, como de naturaleza penal,²⁰³ por lo que gozan de ciertas garantías de un juicio justo. Entre ellas figuran la presunción de inocencia (apartado 2 del artículo 14 del PIDCP); el tiempo apropiado para preparar la defensa (letra b) del apartado 3 del artículo 14 del PIDCP); el derecho a interrogar a los testigos (tanto a favor como en contra del acusado) (letra e) del apartado 3 del artículo 14 del PIDCP); y el derecho de una persona acusada a no ser obligada a declarar contra sí misma (letra g) del apartado 3 del artículo 14 del PIDCP). En estos casos, un problema más esencial de los procedimientos disciplinarios parlamentarios es que

²⁰¹ Caso VEN/18, 27 de marzo de 2024, párr. 2, <https://www.ipu.org/file/19019/download>.

²⁰² Véase la Resolución del Consejo de Gobierno de la UIP sobre el caso del Sr. Roy Bennett y otros, octubre de 2004. Referenciado en Unión Interparlamentaria, *Parliamentary Immunity*, septiembre de 2006, p. 12, <https://www.gopacnetwork.org/wp-content/uploads/2023/03/IPU-UNDP-Immunity-Paper.pdf>.

²⁰³ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General n° 32*, 23 de agosto de 2007, párr. 15, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g07/437/74/pdf/g0743774.pdf> (señalando que: «Las acusaciones de carácter penal corresponden en principio a actos que en el derecho penal nacional se han declarado punibles. La noción puede extenderse también a actos de naturaleza delictiva porque conllevan sanciones que, independientemente de su calificación en el derecho interno, deben considerarse penales por su objetivo, carácter o gravedad»).

posiblemente no cumplirían el requisito de ser un tribunal «independiente e imparcial», como exige el artículo 14.1) del PIDCP.

Sin embargo, muchos procedimientos disciplinarios parlamentarios no son tan comparables a los procedimientos de la justicia penal y la cuestión de qué garantías procesales son necesarias o apropiadas no siempre está tan clara. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que la garantía de una audiencia justa y pública ante un tribunal independiente e imparcial, prevista en el apartado 1 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no era aplicable a un procedimiento disciplinario ante el Parlamento británico.²⁰⁴ Simultáneamente, al considerar el derecho a la libertad de expresión (artículo 10), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha concluido que se requieren garantías procesales suficientemente sólidas para que se consideren «necesarias» las restricciones disciplinarias, tal y como se explica a continuación.

Protección procesal de la libertad de expresión de los parlamentarios



El caso *Karácsony y otros contra Hungría*,²⁰⁵ ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demuestra la necesidad de una sólida protección procesal en favor de la libertad de expresión de los parlamentarios. En ese caso, los demandantes, miembros del parlamento nacional, habían sido todos multados por el parlamento, tras una propuesta a tal efecto del Presidente de la Cámara, por colocar, una pancarta y un cartel con mensajes políticos en el centro de la cámara, mientras que uno de los demandantes había utilizado un megáfono en el parlamento. Las multas resultaron ser relativamente modestas pero no intrascendentes, siendo la mayor de ellas de unos 600 euros, lo que representa un tercio del salario mensual del afectado.

²⁰⁴ *Hoon v. United Kingdom*, 13 de noviembre de 2014, Sentencia nº 14832/11, párrs. 29-30,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-148728%22%5D%7D>].

²⁰⁵ 17 de mayo de 2016, Sentencias nº 42461/13 y 44357/13,

<https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22languageisocode%22:%5B%22SPA%22%5D,%22appno%22:%5B%2242461/13%22,%2244357/13%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-201179%22%5D%7D>].

El Tribunal Constitucional húngaro ratificó tanto el procedimiento, a pesar de no ofrecer ninguna opción de recurso contra la decisión original, como la sanción pese a representar una de las sanciones más severas previstas por la normativa.

Una Gran Sala del Tribunal Europeo señaló que una encuesta realizada entre los Estados miembros del Consejo de Europa sugería que 24 de ellos no preveían recurso alguno en caso de que se impusieran medidas disciplinarias a los parlamentarios por alteración del orden público, 14 sí lo hacían, en su mayoría a través de un procedimiento interno de impugnación, mientras que 6 permitían en principio un recurso judicial (párrafo 61). Reconoció la diferencia entre la sustancia del discurso y la forma en que se comunicaba y, en particular, el impacto disruptivo del megáfono (párrs. 140 y 149). Aunque el Tribunal señaló que los Estados tienen una «latitud muy limitada» a la hora de regular el contenido del discurso parlamentario -con algunas estrechas excepciones, como los «llamamientos directos o indirectos a la violencia»-, se podría justificar una mayor regulación del «tiempo, lugar y forma» del discurso que se produce en el parlamento dada la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del parlamento (párrafos 139 y 140).

Si bien el Tribunal no dudó de la legitimidad de imponer sanciones por determinadas conductas disruptivas, estimó que la libertad de expresión demanda restringir la libertad de expresión con salvaguardias contra los abusos, cosa que faltaba en este caso. La naturaleza de estas salvaguardias depende de la situación y podría ser menos onerosa en un contexto en el que fueran necesarias medidas inmediatas, como por ejemplo para evitar una perturbación continuada. Ahora bien, en un caso como éste, en el que las medidas se aplicaron a posteriori, se debería haber concedido como mínimo a los parlamentarios el derecho a ser escuchados (párr. 156) y haberles comunicado los motivos que justificaban las medidas disciplinarias impuestas (párr. 158). Puesto que en este caso no ocurrió ni una cosa ni la otra, se vulneró el derecho a la libertad de expresión.

Actividad 8: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 11 minutos

Sistemas para hacer frente a la mala conducta parlamentaria

Como se ha indicado en la última lectura, muchos parlamentos han establecido procedimientos disciplinarios, muchas veces para hacer cumplir las normas recogidas en un código de conducta. Existen, sin embargo, grandes variaciones en el funcionamiento de estos procesos. A grandes rasgos, se pueden clasificar como sistemas basados en la autorregulación, en la regulación externa

y en lo que se podría catalogar como un sistema «híbrido» o «corregulador».²⁰⁶ En un sistema puramente autorregulador, el parlamento se encarga de hacer cumplir las normas disciplinarias, a veces con una comisión específica encargada de tratar los asuntos más graves. Este enfoque presenta ventajas cuando las instituciones democráticas son más frágiles y el parlamento corre un mayor riesgo de injerencia por parte del gobierno. Sin embargo, para su correcto funcionamiento, los parlamentarios responsables de la disciplina deben realizar su trabajo de forma no partidista y desinteresada, lo que puede resultar difícil para los actores con un alto grado de politización. Además, la falta de independencia de estos sistemas puede suscitar problemas de equidad procesal cuando las sanciones son severas. La Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha expresado una aparente preferencia por cierto grado de regulación externa al animar a los parlamentos de los Estados miembros a «[...] crear una oficina encargada de normas públicas ante la que se puedan presentar denuncias de infracciones de esas normas cometidas por los parlamentarios y su personal».²⁰⁷

Estados Unidos es uno de los países que más ha avanzado hacia una regulación externa con la creación en 2008 de la Oficina de Ética del Congreso para supervisar las acusaciones de conducta indebida contra miembros, funcionarios y personal de la Cámara de Representantes estadounidense.²⁰⁸ Este organismo es independiente de la Cámara de Representantes de EEUU, cuenta con su propio personal y está gobernado por un consejo de administración formado por ciudadanos de a pie.²⁰⁹ La Oficina está facultada para investigar las violaciones de cualquier ley, regla, reglamento u otra norma de conducta y para remitir los casos en los que existan «razones de peso para creer» que se ha producido una violación al Comité de Ética de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que es el responsable último de hacer cumplir la ley.²¹⁰

Asimismo, es posible que los parlamentos mantengan un mayor protagonismo en el proceso disciplinario e integren a la vez una importante participación exterior, en un sistema que podría clasificarse como más claramente corregulador por naturaleza, como ocurre en el sistema actual del Reino Unido, que se describe a continuación.

²⁰⁶ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians* (25 de enero de 2013, OSCE), p. 63, <https://www.osce.org/odihr/98924>.

²⁰⁷ *Resolución sobre cómo limitar la inmunidad parlamentaria con el fin de reforzar la buena gobernanza, la integridad pública y el estado de derecho en la región de la OSCE*, Artículo 12(c), adoptada como parte de la *Declaración de Bruselas de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y Resoluciones Adptadas en el Decimoquinto Periodo Anual de Sesiones*, 3-7 de julio de 2006, p. 34, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/2/19804.pdf>.

²⁰⁸ Oficina de Ética del Congreso, “About”, <https://oce.house.gov/about>.

²⁰⁹ Oficina de Ética del Congreso, “Citizen’s Guide”, <https://oce.house.gov/about/citizen-s-guide>.

²¹⁰ *Ibidem*.

Disciplina en la Cámara de los Comunes del Reino Unido



En el Reino Unido, los miembros del público o del parlamento pueden presentar quejas sobre violaciones del [Código de Conducta](#) (Código) de la Cámara de los Comunes al Comisario Parlamentario de Normas.²¹¹ El Código reglamenta aspectos de la vida pública de los parlamentarios de forma más general y se diferencia de las [Normas de conducta y cortesía en la Cámara de los Comunes](#),²¹² que se enfocan en la conducta dentro de la Cámara y que son exigibles por el Presidente de la Cámara. El Código no contempla normas específicas sobre la libertad de expresión, pero algunas obligaciones restringen ciertas expresiones. Por ejemplo, la sección 17 dice: «Los diputados nunca emprenderán ninguna acción que cause un daño considerable a la reputación y la integridad de la Cámara de los Comunes en su conjunto, o de sus diputados en general».

El Comisionado Parlamentario de Normas es un funcionario de la Cámara de los Comunes, designado por este órgano, y que sólo puede ser cesado por resolución de la Cámara de los Comunes, previo informe de la Comisión de Normas, de que la persona «no es apta para ejercer su cargo o es incapaz de desempeñar sus funciones».²¹³ El Comisario está autorizado a investigar las infracciones del Código, pero no asuntos como la conducta en la cámara (normalmente reservada al Presidente del Parlamento) o las acusaciones de conducta delictiva (normalmente reservadas a la policía).²¹⁴

Para determinados casos de incumplimiento, el comisario puede recomendar ciertas medidas correctoras.²¹⁵ En otros casos, o cuando el diputado se niegue a seguir una recomendación o no esté conforme con que se haya producido una infracción, el comisario puede derivar el asunto a la Comisión de Normas.²¹⁶ Este selecto Comité se compone de

²¹¹ Protocolo de procedimiento relativo al Código de Conducta, 7 de febrero de 2023, sección 8, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

²¹² Septiembre de 2021, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/rules-of-behaviour.pdf>.

²¹³ Órdenes Permanentes 2023, secciones 150(1) y 150(8), <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

²¹⁴ Protocolo de procedimiento relativo al código de conducta, 24 de febrero de 2023, sección 19, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

²¹⁵ *Ibidem.*, secciones 47-49.

²¹⁶ *Ibidem.*, secciones 50 y 53.

siete parlamentarios y siete miembros legos,²¹⁷ garantizando así la participación pública en el proceso disciplinario, y puede decidir si se ha cometido una infracción y proponer determinadas sanciones. Los diputados pueden apelar las decisiones de la Comisión de Normas ante el Panel de Expertos Independientes, establecido en 2020 y cuyos miembros son independientes del parlamento.²¹⁸

En virtud de la Ley de Destitución de Diputados de 2015, una decisión de la Comisión de Normas que ordene la suspensión de un diputado durante al menos 10 días de sesión o 14 días es una de las tres situaciones que conducen a que un diputado se someta a un proceso de petición de destitución.²¹⁹ Si el 10% de los electores con derecho a voto firman la petición de destitución, el escaño del diputado queda vacante y se convoca una elección parcial, aunque el diputado no tiene prohibido presentarse a estas elecciones.²²⁰

Otras jurisdicciones también cuentan con disposiciones para las elecciones revocatorias de cargos electos, como varios estados de Estados Unidos, Ecuador, Venezuela, varios cantones suizos y dos provincias canadienses. En algunos sistemas, como el del Reino Unido, se exigen determinadas condiciones, como condenas penales o constataciones de mala conducta, para desencadenar una elección revocatoria, mientras que en otros es válida cualquier petición que alcance el umbral porcentual requerido. En la provincia canadiense de Columbia Británica, por ejemplo, una petición de destitución tiene éxito si reúne el elevado umbral del 40% de los votantes elegibles.²²¹

Algunas leyes, reglamentos y códigos electorales también imponen ciertas restricciones a la desinformación durante los periodos electorales. Si bien es lícito sancionar ciertos tipos de desinformación, como la relacionada con el ejercicio del derecho al voto, información incorrecta sobre la ubicación de los colegios electorales o la idoneidad de los electores para votar, algunos Estados han ido más allá. Aunque la falsedad intencionada por parte de los políticos durante los periodos electorales es problemática, es importante que cualquier medida en esta área respete las

²¹⁷ Órdenes Permanentes 2023, Sección 149(2), <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

²¹⁸ Protocolo de procedimiento relativo al código de conducta, 24 de febrero de 2023, secciones 86-100, <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>; Véase también Parlamento británico, «Panel de expertos independientes», <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/independent-expert-panel>.

²¹⁹ 2015 c. 25, sección 1, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/section/1>.

²²⁰ Parlamento británico: Erskine May, "Recall of MPs", <https://erskinemay.parliament.uk/section/4912/recall-of-mps>.

²²¹ Elections BC, "Recall", <https://elections.bc.ca/events-services/recall>.

protecciones especialmente sólidas para la expresión política que ofrece el derecho internacional y evite la posibilidad de abusos. Las normas internacionales sólo permiten prohibir declaraciones falsas cuando están vinculadas a un perjuicio claro, como en el caso de las declaraciones difamatorias, el perjurio o el fraude.

Un ejemplo de jurisdicción que ha abordado un tipo particular de desinformación electoral es el estado australiano de Australia Meridional, cuya ley electoral tipifica como delito, punible con multa, la publicidad electoral que sea tanto inexacta como engañosa. Se aplica a una persona (física o jurídica) que «autorice, provoque o permita la publicación de un anuncio electoral» que contenga «una afirmación que pretenda ser una afirmación de hecho que sea inexacta y engañosa en un grado importante», con protecciones para quienes no hayan participado en la determinación del contenido del anuncio o de quienes «no cabía esperar razonablemente que supieran» que la afirmación era inexacta y engañosa.²²²

Aunque esta norma es amplia, la ley incluye ciertas salvaguardias, tal y como se resume en un informe de la Comisión Electoral del Estado:

Para que se constate una infracción de esta sección y para que intervenga el Comisario Electoral, es necesario establecer una serie de elementos. El objeto de la denuncia tiene que ser un anuncio electoral que contenga materia electoral, definida como materia calculada para afectar al resultado de unas elecciones. El anuncio electoral debe contener una declaración que pretenda ser una declaración de hecho. Las opiniones y predicciones sobre el futuro no pueden ser consideradas declaraciones de hechos, ya que ni la opinión de una persona ni el futuro pueden ser probados. Por último, y lo que es más importante, debe demostrarse que la declaración es a la vez inexacta y engañosa en un grado importante; una sola de estas dos cosas es insuficiente para que intervenga el Comisario Electoral.²²³

En Canadá, no existe una disposición general sobre la publicidad política engañosa, pero la prohibición de ciertos tipos de declaraciones falsas sobre un candidato ha existido en diversas formas desde 1908, aunque haya evolucionado a lo largo de los años.²²⁴ La versión actual de esta disposición se limita a ciertas categorías de desinformación. Se prohíbe hacer o publicar, durante

²²² Ley electoral de 1985, secciones 113(2) y 113(3),

<https://www.legislation.sa.gov.au/lz/path=%2FC%2FA%2FELECTORAL%20ACT%201985>.

²²³ Comisión Electoral, *South Australia, Election Report: 2022 South Australian State Election and 2022 Bragg By-election*, p. 82, <https://www.ecsa.sa.gov.au/component/edocman/2022-sa-state-election-and-bragg-by-election-report/download?Itemid=0>.

²²⁴ *Canadian Constitution Foundation v. Canada (Attorney General)*, 2021 ONSC 1224 (Tribunal Superior de Justicia de Ontario), párr. 12, <https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/2021/2021onsc1224/2021onsc1224.html?resultIndex=1&resultId=449eda9007864577b17d70e5ba25b321&searchId=2024-05-23T17:45:27:604/e7b55a4ec3624fc9b1b40b13ff748f9f>.

un periodo electoral y con la intención de afectar a los resultados de las elecciones, «una declaración falsa de que un candidato, un posible candidato, el líder de un partido político o una figura pública asociada a un partido político ha cometido un delito» o una declaración falsa sobre la «ciudadanía, el lugar de nacimiento, la educación, las cualificaciones profesionales o la pertenencia a un grupo o asociación» de dicha persona.²²⁵

Cuando las restricciones electorales pretenden combatir las declaraciones falsas de los políticos, es importante que se redacten y se apliquen de forma restrictiva, habida cuenta de la importancia cardinal de un discurso político abierto en los sistemas democráticos, sobre todo durante los periodos electorales, como se desprende del siguiente caso resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las restricciones electorales a la información falsa

En el caso *Brzeziński contra Polonia*,²²⁶ el Tribunal Europeo de Derechos Humanos examinó el caso de un candidato a un cargo político local que confeccionó un folleto electoral en el que criticaba al alcalde y a los miembros del consejo local. El caso se refería a la impugnación de una decisión de un tribunal polaco en su contra con arreglo a la ley que rige las elecciones locales, que preveía sanciones en caso de que la publicidad o el material de campaña contuvieran información falsa.²²⁷ El tribunal ordenó a Brzeziński que cesara la difusión del folleto, que corrigiera la información mediante la publicación de un comunicado en dos diarios locales, que abonara dinero a una organización benéfica y que cubriera los costes de las demandas.²²⁸

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que las razones aducidas por la judicatura polaca no demostraban ninguna necesidad apremiante de restringir la libertad de expresión del candidato, tras estudiar factores como que no estaba claro que la judicatura polaca hubiera examinado adecuadamente si las declaraciones del candidato tenían una base fáctica suficiente, que participaba en un debate sobre cuestiones locales importantes y que se había atribuido indebidamente al candidato la carga de demostrar

²²⁵ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 (vigente hasta el 19 de junio de 2024), sección 91, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>.

²²⁶ 25 de julio de 2019, Sentencia nº 47542/07,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2247542/07%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMITTEE%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-194958%22%5D%7D>.

²²⁷ *Ibidem*, párr. 28.

²²⁸ *Ibidem*, párrs. 16-17.

la veracidad de las declaraciones. Además, el Tribunal llegó a la conclusión de que la naturaleza de las sanciones podía tener un efecto amedrentador en el debate local.²²⁹

En algunos países existen prohibiciones de que los candidatos electorales realicen otro tipo de discursos perjudiciales, como la incitación a la violencia o el discurso del odio. La Ley Electoral de Sudáfrica de 1998 recoge un Código de Conducta Electoral para candidatos y partidos políticos.²³⁰ Un tribunal tiene autoridad para imponer una serie de medidas en caso de infracción del Código, como la amonestación, multas, la inhabilitación de candidaturas y la cancelación del registro de un partido.²³¹ El Código contempla una serie de obligaciones bastante amplias, como la necesidad de «respetar el papel de los medios de comunicación antes, durante y después de unas elecciones» y de «facilitar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida



política».²³² Prohíbe ciertos tipos de discurso para los candidatos y los partidos registrados, incluido un lenguaje «susceptible de incitar» a la violencia durante los periodos electorales, «la intimidación de candidatos, miembros de partidos, representantes o simpatizantes de partidos o candidatos, o votantes», o «acusaciones falsas o difamatorias» sobre otro partido o sus miembros o sobre un candidato o sus representantes.²³³

Los códigos de conducta electoral o leyes o reglamentos similares también sirven para abordar y disuadir ciertos comportamientos nocivos de partidos y figuras políticas, lo que a la larga favorece un entorno propicio para la libertad de expresión. Por ejemplo, un tribunal sudafricano dictaminó que al hacer «doxxing» a una periodista publicando sus datos personales de contacto en Twitter, lo que acabó exponiéndola al acoso de otras personas, un político de la oposición había incumplido el requisito del código de conducta de que «todo partido político y candidato

²²⁹ *Ibidem*, párrs. 57-58, 60-61, y 63-64. Ésta fue una de las varias decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que consideraron que esta disposición de la ley electoral local atentaba contra la libertad de expresión. Véase, por ejemplo, *Kwiecień contra Polonia*, 9 de enero de 2007, Sentencia nº. 51744/99, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-78876%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-78876%22]}).

²³⁰ Sección 99, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act73of1998.pdf. El Código de Conducta Electoral figura en el Anexo 2.

²³¹ *Ibidem*, sección 96(2).

²³² Código de conducta electoral, *ibidem*, secciones 6(b) y 8(a).

²³³ *Ibidem*, secciones 9(1)(a) y 9(1)(b).

registrado debe tomar todas las medidas razonables para garantizar que los periodistas no sean objeto de acoso, intimidación, peligro, amenaza o agresión física por parte de ninguno de sus representantes o simpatizantes». ²³⁴ No obstante, disposiciones excesivamente amplias como ésta corren el riesgo de ser objeto de abusos. Por ejemplo, el requisito del Código sudafricano de evitar lenguaje o declaraciones «susceptibles de incitar» a la violencia o la intimidación -en contraposición a las que probablemente surtan tal efecto- seguramente no cumpla las normas internacionales.

Otra forma de atajar la conducta problemática de los candidatos es a través de códigos de conducta voluntarios que los partidos adoptan, demostrando así un compromiso compartido de mantener unas normas mínimas. En 1998, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) desarrolló un modelo de [Código de Conducta para los Partidos Políticos](#) y en 2017 publicó una [Guía](#) sobre dichos códigos de conducta. Estos códigos constituyen un medio útil para que los partidos establezcan, refuercen o completen las lagunas de la normativa electoral antes de las elecciones, además de sentar las bases para la reforma de la normativa electoral. También es posible que los partidos establezcan sistemas de control o de aplicación de dichos códigos. Por ejemplo, en Perú, en 2016, los signatarios de un código de conducta establecieron, con el apoyo del organismo de supervisión electoral del país, un «tribunal» con figuras acordadas y respetadas para atender las disputas y emitir denuncias de infracciones. ²³⁵ Igualmente, en 2024, los partidos uruguayos firmaron un «Pacto Ético contra la Desinformación» que incluía el compromiso de acordar un mecanismo de consulta permanente para su seguimiento. ²³⁶

Actividad 9: Juego

Actividad 10: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 5 minutos

²³⁴ Comité para la Protección de los Periodistas, «South African court rules Malema, EFF violated Electoral Code of Conduct in Karima Brown doxxing incident», 6 de junio de 2019, <https://cpj.org/2019/06/south-african-court-rules-malema-eff-violated-elec>.

²³⁵ *Dialogues on Voluntary Codes of Conduct for Political Parties in Elections: A Facilitator's Guide* (2017, International IDEA), p. 59, <https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.

²³⁶ UNESCO, *Representantes de los partidos políticos uruguayos refuerzan pacto ético contra la desinformación*, 17 de abril de 2024, <https://www.unesco.org/es/articulos/representantes-de-los-partidos-politicos-uruguayos-refuerzan-pacto-etico-contra-la-desinformacion>. Puede consultar una copia del pacto aquí: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/uy/undp-uy-pacto-etico-definformacion.pdf>.

Los partidos políticos y la regulación de sus representantes electos

Los partidos políticos desempeñan un papel extremadamente importante, incluso dominante, en la mayoría de los parlamentos modernos. Sirven para agrupar la opinión, creando la posibilidad de plataformas electorales y programas de gobierno coherentes. También aumentan la participación de los ciudadanos en las elecciones al ofrecer programas políticos claros y centralizados que encabezan líderes más visibles y relativamente más conocidos. Es justo decir que suelen ser los partidos y no los propios candidatos (de esos partidos) los que dominan las opciones electorales de los ciudadanos, incluso fuera de los sistemas de votación por representación proporcional, donde puede ser incluso más cierto.

En la mayoría de los casos, la relación entre los partidos y sus representantes electos (miembros del parlamento) se fija principalmente en las normas y el funcionamiento internos de cada partido. Para la idea de un partido es fundamental que éste sea capaz de ganarse la lealtad de sus parlamentarios, por lo que todo partido tiene normas para garantizarlo. Por lo general, existen disposiciones sobre diversas medidas disciplinarias para los miembros que incumplan las normas, así como procedimientos para aplicar estas medidas. Las medidas suelen incluir la facultad de suspender a un miembro hasta que se resuelva, por ejemplo, una acusación de irregularidad, como una conducta sexual inapropiada, y, en casos extremos, la de expulsarlo cuando, pongamos por caso, no se haya puesto del lado del partido en una votación importante.

Todo ello forma parte del ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Paralelamente, existen importantes argumentos a favor de la protección de la libertad de los parlamentarios frente a sus partidos, incluida la idea de que los parlamentarios deben ser libres de actuar conforme a su propia apreciación de cuál es la mejor política y decisión en un momento determinado. Esta idea, que se deriva en parte de la noción de un mandato parlamentario libre, también tiene fuertes raíces en los derechos humanos, incluyendo las libertades de expresión y asociación.

En algunos países, la legislación establece normas importantes que rigen la relación entre los partidos y los miembros de sus grupos. Un estudio de 2011 de la UIP, *The Impact of Political Party Control over the Exercise of the Parliamentary Mandate*,²³⁷ se centró en las normas relativas a la pérdida del mandato parlamentario en función de las relaciones entre un parlamentario y su partido en 162 países. 42 de los países, alrededor del 25%, disponen de normas jurídicas relativas a la pérdida del mandato parlamentario en función de las relaciones con el partido.

²³⁷ Zdzisław Kędzia y Agata Hauser, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/impact-political-party-control-over-exercise-parliamentary-mandate>.

Según la norma más común, aplicable en 33 países, un cambio de afiliación al partido tras la elección -ya sea debido a la elección del parlamentario o del partido- conlleva la pérdida del mandato parlamentario. También puede incluir los casos en los que alguien elegido como independiente se afilia a un partido. En cinco países, votar en contra de las directrices del partido puede conllevar la pérdida del mandato, mientras que en tres de los cinco la mera abstención contra las directrices del partido tiene este efecto.

La pérdida de un mandato parlamentario cuando un individuo abandona el partido o un partido lo expulsa pone sobre la mesa la cuestión de si el Estado, que en definitiva controla el mantenimiento o la pérdida de un mandato parlamentario, ha de involucrarse en la aplicación de la disciplina de partido y si esto es coherente con la libertad de expresión. El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP ha adoptado una posición clara al respecto, declarando:

[...] No se puede aceptar, a la luz de las disposiciones del artículo 19 del PIDCP, que la mera expresión de una opinión política conlleve una sanción tan grave como la pérdida del mandato parlamentario.²³⁸

La resolución de cualquier caso concreto que plantee esta cuestión exigirá un análisis más detallado de todas las circunstancias, entre ellas el sistema electoral en su conjunto y, en particular, el modo en que se asignan los escaños en un primer momento. Sin duda, la idea de poner fin al mandato parlamentario en función de las relaciones con un partido político ajeno a un sistema fundado en la representación proporcional se antoja difícil de justificar.

Otra cuestión a tener en cuenta es el riesgo de abuso de este tipo de normas, como se expone en el siguiente recuadro.

Cese del mandato parlamentario en Maldivas

Una de las cuestiones tratadas en el Caso MDV16-78 procedente de las Maldivas ante el Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios era la legitimidad del cese en 2017 de los mandatos de 12 parlamentarios que habían desertado del gobernante Partido Progresista de las Maldivas (PPM). Se dieron algunas circunstancias sospechosas en torno a la terminación. A pesar de que se habían producido varios cruces de filas desde 2014, sólo se puso fin al mandato de estos 12 parlamentarios. El cese se produjo justo cuando se presentaba ante el Parlamento una moción de censura que dependía de los votos de estos miembros, y la sentencia del Tribunal Supremo que ratificaba los ceses se adoptó sólo tres días después de que la cuestión se hubiera

²³⁸ *Ibidem*, p. 21.

presentado ante el Tribunal. Los ceses se produjeron en el contexto de las reiteradas acusaciones de la oposición de que, desde 2014, el partido gobernante, con el apoyo del presidente del Parlamento, había restringido las posibilidades de que la oposición contribuyera a la labor parlamentaria y de que el Parlamento había aprobado leyes que afectaban negativamente a la libertad de expresión y otros derechos.

Una delegación de la UIP con mandato del Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios llevó a cabo una misión en Maldivas del 19 al 21 de marzo de 2018. En sus observaciones preliminares, la delegación afirmó que había indicios claros de que el cese había sido «arbitrario» y pidió a las autoridades que permitieran a los 12 miembros ocupar sus escaños en el parlamento lo antes posible.²³⁹

Un interesante caso de Togo, tras las elecciones de 2010, ilustra otra forma de cómo se puede desarrollar esta situación. Veinte parlamentarios, elegidos bajo la bandera del partido de la oposición Unión de Fuerzas para el Cambio (UFC), abandonaron ese partido y formaron un nuevo partido político, llamado Alianza Nacional para el Cambio (ANC). De acuerdo con la práctica establecida en la época, los miembros habían entregado a su partido de origen cartas de dimisión en blanco y sin fecha como condición para figurar en sus listas electorales. Tras sus dimisiones, dichas cartas fueron remitidas por el Presidente del Parlamento al Tribunal Constitucional, que dejó vacantes sus escaños, sin que los miembros afectados tuvieran oportunidad alguna de comparecer. A su debido tiempo, y tras discusiones en las que participó el Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios, los miembros fueron indemnizados y se modificaron las Órdenes Permanentes para establecer explícitamente que la carta de dimisión de un miembro sólo podía ser tenida en cuenta si procedía y la entregaba el miembro dimisionario.²⁴⁰ Con ello se pretende evitar de algún modo que se abuse de esta práctica en el futuro.

Actividad 11: Vídeo de experto

Transcripción:

Sr. Kevin Deveaux, ex parlamentario canadiense y experto internacional en parlamentos

²³⁹ Como se informa en la Decisión adoptada por unanimidad por el Consejo de Gobierno de la UIP en su 202ª sesión, Ginebra, 28 de marzo de 2018, pp. 7-8, <https://www.ipu.org/download/4695>.

²⁴⁰ Casos TG/05-TG/13, 24-27 de enero de 2015, <http://archive.ipu.org/hr-e/comm146/TG05.pdf>.

Hola. Mi nombre es Kevin Deveaux. Soy un ex miembro del parlamento provincial de Nueva Escocia, Canadá, donde tuve el privilegio de servir durante dos mandatos como líder de la oposición oficial en la Cámara, lo que me brindó una valiosa experiencia en el área de la disciplina de los partidos políticos en Canadá.

También he tenido el privilegio, durante los últimos 17 años, de trabajar internacionalmente con más de 80 parlamentos. Por lo tanto, participo en este video con experiencia tanto en Canadá como a nivel internacional. Empezaré diciendo que la disciplina partidaria, a nivel mundial, puede verse como un espectro. En un extremo, existen partidos políticos donde la disciplina es muy estricta, dejando poco margen para que los miembros del parlamento se expresen libremente o cuestionen la línea del partido. Un ejemplo notable de esto es Bangladesh, donde la constitución del país estipula que, si un miembro del parlamento vota en contra de la posición del partido en un proyecto de ley, este miembro pierde inmediatamente su escaño, creando así una disciplina partidaria muy fuerte, impuesta constitucionalmente.

En el otro extremo, encontramos partidos mucho más débiles. Estados Unidos es probablemente un buen ejemplo de esto, donde la mayoría de los diputados y senadores, así como los elegidos para las asambleas estatales, son electos a través de primarias abiertas, donde los votantes eligen al candidato. Esto crea un vínculo muy débil entre el partido y los individuos electos, y, en consecuencia, los votos suelen estar motivados por los intereses del miembro o de sus electores, con poca disciplina partidaria impuesta. En Canadá, nos situamos en un punto intermedio. Me gustaría comenzar señalando que hay dos elementos clave en cuanto a la disciplina partidaria en Canadá. El primero es la solidaridad del caucus. El caucus se refiere al grupo parlamentario; en Canadá, los llamamos caucus partidarios. Se espera que exista un debate completo y vigoroso sobre cualquier asunto o proyecto de ley dentro del caucus, en una reunión a puerta cerrada.

Sin embargo, sea cual sea la decisión tomada al final de estos debates, todos los miembros deben apoyarla públicamente. Así, incluso si, como miembro del parlamento canadiense, usted ha defendido vigorosamente la posición A dentro de su caucus, y el partido decide adoptar la posición C, se espera que, al salir de esa sala, hable a favor de la posición C. Esta disciplina se espera en público, como la imagen del partido.

Dentro del caucus, hay espacio para el debate, pero una vez que se toma la decisión, todos los miembros deben acatarla. En segundo lugar, en Canadá, los partidos políticos son en gran medida dirigidos por sus líderes. Nos encontramos en una situación en la que los líderes de los partidos ejercen un gran control sobre el aparato del partido, sobre el funcionamiento del caucus y, por supuesto, sobre la disciplina de los miembros. Así, en estas circunstancias, puede ser muy difícil para los miembros individuales del partido, especialmente los diputados, promover o hacer cambios en la política del partido, especialmente si estos temas son de gran importancia para el

líder, ya que este tendrá la última palabra sobre la posición del partido y todos los miembros deben, nuevamente, cumplir con ella.

¿Cuáles son las razones por las que se impone la disciplina partidaria en Canadá?

Bueno, hay varias que me gustaría mencionar. En primer lugar, en casos de violación de un código de conducta parlamentaria — comportamiento sexual inapropiado, irregularidades financieras, conflictos de intereses, acusaciones criminales — en estos casos, los miembros suelen ser sancionados. Si se aparta de la posición del caucus, si vota en contra de la posición del caucus en un proyecto de ley, o si es sorprendido revelando discusiones confidenciales del caucus a los medios, estas son también razones por las que podría ser sancionado. Si desafía la dirección del partido, lo que ocurre de vez en cuando los líderes de los partidos políticos son débiles, y otros miembros del caucus consideran que es momento de un cambio de liderazgo, hacer un llamado a un cambio puede llevar a sanciones severas si no cuenta con apoyo. Finalmente, también existen diferencias ideológicas y de política. Evidentemente, los miembros del parlamento son electos con sus propios valores personales y morales, y estos no siempre coinciden con los del partido por el cual decidieron postularse. En estas circunstancias, estas diferencias ideológicas pueden efectivamente llevar a sanciones.

¿Qué tipo de disciplina estamos mencionando aquí?

Nuevamente, se trata de un espectro. Por un lado, puede haber sanciones bastante leves. Esto puede traducirse en una reducción del número de preguntas que un diputado puede hacer durante el período de preguntas. Si un miembro pertenece a un comité específico o desea ser miembro o presidente de cierto comité, podría no obtener ese lugar o ser retirado. En el otro extremo del espectro, podría tratarse de una expulsión, donde el miembro es excluido definitivamente del caucus. Una sanción algo menos severa sería la suspensión, donde el miembro es suspendido por un periodo determinado, pero podría regresar posteriormente. Entre estos dos extremos, hay situaciones en las que algunos miembros del caucus ocupan cargos ministeriales o en el gabinete en la sombra. La disciplina puede conllevar una reducción de estos cargos o la exclusión del gabinete.

Finalmente, existe una forma menos formal de disciplina: la vergüenza pública. Me ha sucedido en varias ocasiones, como líder parlamentario de nuestro caucus, tener que criticar públicamente, ante los medios de comunicación, a algunos de nuestros miembros que han votado de una manera contraria a nuestra posición o que han hecho declaraciones perjudiciales para la imagen pública del partido. En estos casos, la vergüenza pública puede tener un impacto muy fuerte para disciplinar a un miembro.

No es una forma formal de disciplina, pero si usted critica a un miembro en público, obviamente esto es escuchado por sus electores, lo que puede afectar sus posibilidades de reelección, y también crea presión para que esos miembros, que quizás estén desafiando los límites de la

solidaridad del caucus, regresen al redil. Espero que esta discusión sobre la disciplina de los partidos políticos en Canadá le haya sido útil, y le deseo mucha suerte en la continuación de su curso. Gracias.

Actividad 12: Lecturas complementarias

Lecturas complementarias sugeridas:

- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 21-22 de marzo de 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly*, 23 de mayo de 2016, <https://pace.coe.int/en/files/22801/html>.
- *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians* (25 de enero de 2013, OSCE), <https://www.osce.org/odihr/98924>.
- Zdzisław Kędzia y Agata Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate* (2011, IPU), <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/impact-political-party-control-over-exercise-parliamentary-mandate>
- *Código de Conducta de los Partidos Políticos: Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas*, (1998, International IDEA), <https://www.idea.int/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections>.
- *Dialogues on Voluntary Codes of Conduct for Political Parties in Elections: A Facilitator's Guide* (2017, International IDEA), <https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.
- Oficina de la Unión Europea para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*, 2011, <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

Actividad 13: Cuestionario

MÓDULO 5: EL PAPEL DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA PROMOCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU RELACIÓN CON OTROS ACTORES SOCIALES

Actividad 1: Vídeo del instructor principal

Sr. Toby Mendel, Director Ejecutivo, Centro para el Derecho y la Democracia

Hola, bienvenidos al último módulo de este curso. En él abordaremos el papel de los parlamentarios en la promoción de la libertad de expresión y su relación con otros actores. Existen tres funciones comunes a los parlamentos de las democracias: la representación, la elaboración de leyes y la supervisión. La primera se refiere a la idea de representar los intereses de los ciudadanos o electores, la segunda al papel del parlamento en la adopción de leyes y la tercera, aunque de amplio alcance, se enfoca particularmente en la supervisión del ejecutivo y, sobre todo, en el control de la correcta aplicación de las leyes.

Es evidente que, en virtud del derecho internacional, los parlamentos están obligados a respetar las garantías de los derechos humanos, incluidas las de la libertad de expresión. Los parlamentos y sus miembros deben tener en cuenta el respeto a la libertad de expresión, y a veces la protección y promoción expresas de la libertad de expresión, en su tarea relacionada con las tres funciones principales. Si bien todos los parlamentarios deberían hacerlo, en los casos en que los parlamentos hayan creado comisiones de derechos humanos, éstas desempeñarán un papel de especial importancia en este sentido. Los parlamentos han de adoptar medidas positivas para garantizar el respeto de la libertad de expresión.

Algunos ejemplos de ello son la necesidad de garantizar la protección contra los ataques a la libertad de expresión, de asegurar una regulación adecuada de los medios de comunicación (por ejemplo, para promover la diversidad de los medios y evitar una concentración indebida de la propiedad) y de proporcionar protección a los denunciantes (incluso a través de la legislación). En algunos casos, las garantías internacionales de los derechos humanos proporcionan una orientación bastante clara sobre cómo proteger la libertad de expresión, ya sea a través de la legislación o por otros medios. Por ejemplo, el derecho internacional define con bastante precisión no sólo la obligación de prohibir la incitación al odio, sino también las normas al respecto (es decir, qué tipo de discurso se debe prohibir). En otros casos, por ejemplo en cuanto a la mejor forma de fomentar un entorno mediático diverso, quedará más espacio para la adaptación local, aunque manteniéndose dentro de los parámetros establecidos por el derecho internacional. Por su propia esencia, los parlamentos son foros en los que se impugnan ideas y se entablan debates. Éstos asumen a menudo una dimensión partidista. Sin embargo, es importante que los parlamentarios, cuando adopten posiciones sobre los derechos humanos, procuren respetar las normas internacionales. Posicionarse a favor de las leyes contra la blasfemia o bloquear todo contenido procedente de un país vecino hostil puede en ocasiones ganar votos, pero nunca será legítimo. Los parlamentarios deben resistir la tentación de anteponer los beneficios personales o de partido a corto plazo a los derechos humanos.

Dicho de otro modo, cuando la labor de los parlamentarios guarda relación con los derechos humanos, el comportamiento partidista ha de ceder ante la necesidad de respetar tales derechos.

Para promocionar eficazmente los derechos humanos, los parlamentarios tienen que estar informados sobre esos derechos. Las principales fuentes de obligaciones en materia de derechos humanos para los Estados suelen ser la parte de derechos humanos de la constitución, que puede describirse como una carta o declaración de derechos, y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Todo parlamentario debería hacer un esfuerzo general por conocer estos dos conjuntos de obligaciones. Dada la importancia fundacional de la libertad de expresión - para el trabajo de los parlamentarios, para la democracia en su sentido más amplio y para la protección de todos los demás derechos humanos - quizá sea especialmente importante que los parlamentarios conozcan las principales funciones de este derecho. Algunas organizaciones como la UIP, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) y la UNESCO (en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información), así como varios grupos de la sociedad civil, llevan a cabo programas para informar a los parlamentarios sobre los derechos humanos.

Al mismo tiempo, no es realista esperar que cada parlamentario conozca a fondo la libertad de expresión, ya que se trata de un derecho bastante complejo. A pesar de todo, los parlamentarios que forman parte de las comisiones dedicadas a la legislación y a otras cuestiones que repercuten directamente en la libertad de expresión deben hacer un esfuerzo por informarse sobre las cuestiones relacionadas con su trabajo. Asimismo, deberían ponerse en contacto, cuando se les presenten cuestiones específicas, con los expertos en la materia, como académicos, instituciones nacionales de derechos humanos, comisiones parlamentarias de derechos humanos y/u organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar que los conocimientos especializados se incorporen adecuadamente a los debates parlamentarios. Los parlamentarios también desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que sus Estados ratifiquen los tratados de derechos humanos pertinentes y de supervisar las reservas y declaraciones formuladas por sus Estados. Una vez ratificados los tratados, los parlamentarios juegan un papel clave en la supervisión de su aplicación. Muchos tratados de derechos humanos cuentan con mecanismos para promover su aplicación efectiva.

En virtud del PIDCP, por ejemplo, los Estados deben informar periódicamente (cada cinco años) al órgano de supervisión, el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Los parlamentos colaboran con otros actores estatales en el proceso de presentación de informes y desempeñan un papel de supervisión para garantizar que las recomendaciones que surjan del proceso se apliquen correctamente. A la par, con funciones aproximadamente análogas para los parlamentarios, existen procedimientos no basados en tratados, como el Examen Periódico Universal (EPU), supervisado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Como en el caso del PIDCP, el Consejo examina periódicamente a los Estados (en principio, cada cuatro años y medio) en relación con una amplia gama de obligaciones en materia de derechos humanos, incluida la libertad de expresión. A diferencia del PIDCP, los 193 Estados miembros de la ONU deben pasar por el proceso del EPU. El proceso del EPU también da lugar a una serie de recomendaciones para la mejora de la actuación, en las que el parlamento también participa. Este módulo analiza varios roles de los parlamentarios en la promoción de la libertad de expresión, incluidos como legisladores y como líderes sociales. Esta es la última vez que hablaré con ustedes, así que permítanme aprovechar esta oportunidad para desearles la mejor de las suertes con el resto del curso

Actividad 2: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 11 minutos

Responsabilidades de los parlamentarios para promover la libertad de expresión como legisladores



Una de las formas más importantes en que los parlamentos y sus miembros pueden ayudar a promover el respeto de la libertad de expresión es velando por que la legislación no sólo sea compatible con las normas internacionales, regionales y constitucionales de derechos humanos, sino que vaya más allá y refleje las mejores prácticas.

Aunque la mayoría de los derechos requieren, al menos en cierta medida, un marco legislativo que los respalde, las leyes desempeñan un papel muy importante en lo relativo a la libertad de expresión. De hecho, la legislación internacional estipula específicamente que cualquier restricción a la libertad de expresión sea dispuesta por ley. La creación de reguladores independientes de los medios de comunicación y las normas por las que regulan el sector también necesitan estar recogidas en la legislación. Lo que no exige la ley suele ser tan importante como lo que sí. Por ejemplo, la ley no debe exigir que los periódicos dispongan de una licencia ni imponer condiciones mínimas sobre quién puede ejercer el periodismo. Del mismo modo, la legislación constituye la columna vertebral de los sistemas relativos al acceso a la información, la protección de los denunciantes y, en muchas ocasiones, los mecanismos de seguridad para los periodistas y otros colectivos que corren el riesgo de ser objeto de ataques, lo que también incluye a los parlamentarios.

Los parlamentarios deben prestar especial atención a ciertos ámbitos en los que a menudo se proponen leyes que no respetan las normas de derechos humanos. En los últimos años, muchos países han aprobado leyes antiterroristas que, en muchos casos, imponen límites excesivamente restrictivos a la libertad de expresión. Las normas sobre secreto, de nuevo adoptadas a menudo en nombre de la seguridad nacional, son otra área en la que las leyes tienden a no ser conformes con las normas internacionales. Cabe mencionar aquí también la imposición de estados de excepción, durante los cuales los Estados pueden derogar algunos derechos, incluida la libertad de expresión. La legislación internacional, concretamente el artículo 4 del PIDCP, establece normas claras que rigen los estados de excepción. Entre ellas se incluye la existencia de una «emergencia pública que ponga en peligro la vida de la nación», que sea proclamada oficialmente y sobre la que se haya informado a otros Estados a través del Secretario General de la ONU. Las excepciones sólo están justificadas en la medida en que «lo exija estrictamente la situación».

Abuso del terrorismo y otros cargos relacionados con la seguridad contra parlamentarios



El 16 de noviembre de 2017, el Tribunal Supremo disolvió el Partido Nacional de Rescate de Camboya (CNRP), lo que supuso la pérdida de los mandatos que ostentaban 55 miembros del CNRP en la Asamblea Nacional y dos miembros del Senado. Antes de la disolución del partido, Kem Sokha, entonces presidente del CNRP, fue acusado con arreglo al artículo 443 del Código Penal camboyano, que establece:

Todo acto que consista en celebrar un acuerdo secreto con un Estado extranjero o con sus agentes para provocar hostilidades o una agresión contra Camboya será castigado con penas de prisión de 15 (quince) a 30 (treinta) años.²⁴¹

Al parecer, el delito de Sokha fue haber pronunciado un discurso en Australia en 2013 en el que explicaba por qué había creado una organización de derechos humanos, el Centro Camboyano de Derechos Humanos. En su decisión consensuada sobre el caso, el Consejo de Gobierno de la UIP señaló que el discurso de Sokha no contenía «nada en absoluto susceptible de ser considerado un delito penal» y que «su libertad de expresión había sido claramente violada en el presente caso», manifestando su profunda conmoción « porque

²⁴¹ Véase

https://sherloc.unodc.org/cld/document/khm/2009/criminal_code_of_the_kingdom_of_cambodia.html.

este vídeo haya sido instrumentalizado como prueba de traición».²⁴² En 2023, Sokha fue finalmente condenado a 27 años de arresto domiciliario.²⁴³

En otro caso, presentado ante el Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios de Malasia a principios de 2017, tres parlamentarios de la oposición, N. Surendran, Ng Wei Aik y Sivarasa Rasiah, fueron acusados en virtud de las secciones 4(1)(a), (b) y (c) de la Ley de Sedición. En septiembre de 2016, otro parlamentario de la oposición, Chua Tian Chang, fue condenado a tres meses de prisión en virtud de la misma ley por convocar manifestaciones callejeras para protestar por los resultados de las elecciones que él mismo impugnó. Debido a otra condena por «insultar el pudor de un oficial de policía», Tian Chua no pudo presentarse a las elecciones malasias de mayo de 2018.²⁴⁴ El Comité de la UIP ha expresado en repetidas ocasiones serias reservas sobre la Ley de Sedición,²⁴⁵ que sigue siendo notoriamente ambigua e imprecisa en tanto que restricción de la libertad de expresión.²⁴⁶

Aunque la legislación primaria, aprobada por el parlamento, establece un marco general, la legislación subordinada (conocida de diversas formas como normas, reglamentos, ordenanzas, etc.), generalmente aprobada por el ejecutivo, también reviste gran importancia. Los parlamentos tienen aquí dos funciones que desempeñar. En primer lugar, la legislación primaria es la que debe definir el ámbito de aplicación de la legislación subordinada de forma adecuada, es decir, ni demasiado extensa ni tampoco demasiado restringida. A veces se tiende a que la legislación deje un margen excesivamente amplio para que las cuestiones sean tratadas por la legislación subordinada. Las cuestiones que cambian con el tiempo o de un caso a otro -como la tasa adecuada para una licencia de radiodifusión- deben dejarse en manos de normas secundarias porque hace falta flexibilidad y la legislación no puede cambiarse fácilmente. Tampoco es necesario que la legislación primaria entre en minucias que creen confusión y rigidez. Al mismo tiempo, es un requisito específico del derecho internacional que las restricciones a la libertad de

²⁴² Caso CMBD/60, 18 de octubre de 2017, <http://archive.ipu.org/hr-e/201/cmbd27.pdf>.

²⁴³ Prak Chan Thul, “Cambodian opposition figure Kem Sokha sentenced to 27 years of house arrest”, 3 de marzo de 2023, Reuters, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/cambodian-opposition-figure-kem-sokha-sentenced-27-years-treason-2023-03-03>.

²⁴⁴ Tang Ruxyn, “Tian Chua Backs 22-Year-Old Independent Candidate After KL High Court Dismisses His Suit”, 4 de mayo de 2018, SAYS, <http://says.com/my/news/high-court-dismisses-tian-chua-suit-challenging-disqualification-from-contesting-in-batu>.

²⁴⁵ Casos comprendidos entre la MAL21-40, del 23 de enero al 3 de febrero de 2017, <http://archive.ipu.org/hr-e/comm152/mal21.pdf>.

²⁴⁶ Colegio de Abogados de Malasia, “Why the Sedition Act stifles democracy in Malaysia”, 29 de abril de 2015, http://www.malaysianbar.org.my/legal/general_news/why_the_sedition_act_stifles_democracy_in_malaysia.html.

expresión estén prescritas por ley, lo que, a su vez, exige que las normas sean claras y precisas y que no concedan demasiada discrecionalidad a los funcionarios a la hora de determinar su alcance exacto.

En segundo lugar, en la mayoría de los casos, el parlamento tiene cierto poder formal de revisión sobre las normas. En términos generales, el poder de revisión se divide en dos categorías, a veces denominadas procedimientos de revisión positiva y negativa. Según el procedimiento de revisión positiva, el parlamento debe aprobar (positivamente) los reglamentos, mientras que según el procedimiento de revisión negativa, los reglamentos tendrán vigencia a menos que el parlamento vote en contra. Independientemente del procedimiento, los parlamentarios deben tomarse en serio su papel en la revisión de los reglamentos para asegurarse de que no socavan los derechos humanos.

Aunque los parlamentarios tienen la responsabilidad primordial de garantizar que la legislación propuesta respete los derechos humanos, otros actores han de colaborar en esta tarea, incluido el poder ejecutivo, así como expertos independientes en derecho internacional y nacional. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de herramientas y prácticas que pueden ayudar a los parlamentarios en su deber de examinar las repercusiones de la legislación propuesta en los derechos humanos.

Prácticas para ayudar a los parlamentarios en el escrutinio de los derechos humanos

- El Comité Permanente de Derechos Humanos del parlamento ugandés aprobó una [lista de comprobación](#) para evaluar la conformidad de la legislación, las estrategias, las políticas y los programas gubernamentales propuestos con las normas de derechos humanos.²⁴⁷
- En reconocimiento del papel clave que desempeña la información gubernamental en una legislación eficaz, un manual del Consejo de Europa preconiza que se exija al ejecutivo que adjunte un memorándum detallado sobre derechos humanos a cada proyecto de ley.²⁴⁸

²⁴⁷ Checklist For Compliance with Human Rights in Policy, Bills, Budgets, Government Programmes and all Business Handled by Parliament, <https://chapterfouruganda.org/sites/default/files/downloads/Human%20Rights%20Compliance%20Checklist.pdf>.

²⁴⁸ Alice Donald y Anne-Katrin Speck, *National parliaments as guarantors of human rights in Europe: Handbook for parliamentarians* (2018, Consejo de Europa), p. 38, <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

- En esta línea, desde 2019, en Canadá, cuando se registra un proyecto de ley en el parlamento, el ministro de Justicia está obligado a presentar una declaración que exponga sus posibles efectos sobre los derechos y libertades garantizados por la Constitución, con el objetivo declarado de informar tanto a los parlamentarios como al público en general sobre dichos efectos.²⁴⁹

Los grupos interpartidistas de parlamentarios representan una herramienta útil para el debate de la legislación. Estos grupos informales, formados por miembros de diferentes partidos con intereses comunes, ayudan a que los parlamentarios de distintos partidos sorteen las divisiones partidistas y lleguen a un consenso sobre determinadas cuestiones, incluidas las relativas a los derechos humanos. La libertad de expresión y el acceso a la información son aspectos especialmente propicios para el trabajo entre partidos, ya que las diferentes posturas sobre estas cuestiones no siempre reflejan las divisiones partidistas. El parlamento británico cuenta con un gran número de grupos parlamentarios interpartidistas, conocidos allí como «grupos parlamentarios de todos los partidos», centrados en una gran variedad de cuestiones nacionales o temáticas. Según la actualización de un registro oficial del 30 de mayo de 2024, entre ellos figuran grupos dedicados a los derechos humanos, la denuncia de irregularidades, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los medios de comunicación y la libertad de prensa.²⁵⁰

Hasta ahora, esta lectura ha girado en torno a la adopción de nueva legislación. Pero en muchos Estados, un problema clave de la legislación que incide en la libertad de expresión es la existencia de normas indebidamente restrictivas adoptadas en el pasado, en ocasiones hace mucho tiempo. Sin ir más lejos, muchas ex colonias británicas siguen conservando Leyes de Secretos Oficiales que datan de la época colonial, a menudo similares, si no idénticas entre sí, y que adoptan una postura muy restrictiva con respecto a los documentos oficiales que es fundamentalmente contraria al derecho a la información fundamentado en los derechos humanos. Las leyes de sedición son otro ejemplo de leyes que se han mantenido vigentes en muchos casos tras el final del periodo colonial y que coartan indebidamente la libertad de expresión. Por consiguiente, es importante revisar las leyes que repercuten en la libertad de expresión con el fin de corregirlas y adaptarlas a las normas internacionales de derechos humanos, un proceso que suele denominarse «escrutinio poslegislativo». Existen varias razones para esta práctica, entre ellas evaluar si las

²⁴⁹ *Department of Justice Act*, R.S.C., 1985, c. J-2 (con enmiendas hasta el 13 de diciembre de 2019), sección 4.2, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/j-2/FullText.html>; véase también Gobierno de Canadá, “Charter Statements”, <https://www.justice.gc.ca/eng/cs/sj/pl/charter-charte/index.html>.

²⁵⁰ Parlamento del Reino Unido, “Register Of All-Party Parliamentary Groups [as at 30 May 2024]”, <https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/240530/contents.htm>.

leyes actúan según lo previsto, mejorar la legislación secundaria, mejorar la aplicación y evaluar las repercusiones sobre los derechos humanos fundamentales.²⁵¹



Algunos parlamentos cuentan con comisiones específicas para llevar a cabo el control poslegislativo, como se demuestra en los siguientes ejemplos.

Ejemplos de comisiones encargadas del escrutinio postlegislativo

- En 2007, Bélgica creó una comisión parlamentaria mixta para revisar la legislación.²⁵² Esta comisión puede examinar la legislación siguiendo cualquiera de los tres «desencadenantes»: tras la recepción de una petición, tras una decisión del Tribunal Constitucional o a raíz de los informes anuales remitidos por el Fiscal General.²⁵³
- En Indonesia, existe un comité permanente de revisión legislativa denominado Badan Legislasi (BALEG), que desempeña un papel clave en el escrutinio postlegislativo y remite los resultados de sus revisiones a los comités temáticos pertinentes.²⁵⁴
- En Sudáfrica, en enero de 2016, se encomendó a un grupo externo de 17 miembros la revisión de toda la legislación adoptada desde el final del régimen de apartheid de minoría blanca.²⁵⁵

A veces, los parlamentos introducen cláusulas en la legislación que obligan a revisarla en un periodo determinado (cláusulas de revisión) o que prevén una fecha de finalización para la

²⁵¹ Franklin De Vrieze y Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance* (2017, Westminster Foundation for Democracy), p. 7, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/comparative-study-post-legislative-scrutiny>.

²⁵² Véase Comité parlementaire chargé du suivi législatif, <https://www.comitesuivilegislatif.be/indexF.html>.

²⁵³ Franklin De Vrieze y Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*, nota 10, p. 21.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 8 y 25-26.

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 34-36; *Report of the High Level Panel On The Assessment Of Key Legislation And The Acceleration Of Fundamental Change*, November 2017, https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf.

legislación en caso de que el parlamento no actúe para renovarla (cláusulas de extinción). En algunos países, la obligación general de realizar determinados tipos de control poslegislativo es un requisito legal. Es el caso de Grecia, donde la ley sobre el Estado Ejecutivo (Ley 4622/2019) exige que los resultados de la legislación se evalúen entre tres y cinco años después de su promulgación.²⁵⁶ En el caso de Suiza y Francia, la obligación parlamentaria de evaluar la legislación está incluso prevista en la Constitución.²⁵⁷

Asimismo, la revisión de la legislación puede impulsarse de otras formas, como en respuesta a informes de los medios de comunicación o de la sociedad civil, o a recomendaciones para revisar las leyes formuladas por actores internacionales de derechos humanos, como a través de informes



de organismos humanos regionales o de la ONU, mandatos especiales internacionales o el proceso del Examen Periódico Universal (EPU). El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que la mayoría de las recomendaciones que surgen del EPU «requieren o implican una acción parlamentaria».²⁵⁸ El documento final de un grupo internacional de expertos sobre la relación entre los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), conocido como los [Principios de](#)

[Belgrado](#), recomendaba: «Los parlamentos y las INDH deben desarrollar conjuntamente una estrategia de seguimiento sistemático de las recomendaciones formuladas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos».²⁵⁹

Cuando los Estados aceptan la jurisdicción de un tribunal regional de derechos humanos o de los órganos de tratados de la ONU sobre denuncias individuales, las decisiones individuales que declaran que un Estado ha violado los derechos humanos también son susceptibles de pedir, explícita o implícitamente, que se enmiende o derogue una ley para evitar futuras violaciones de los derechos humanos. En tales casos, por regla general, el parlamento tendrá que tomar medidas

²⁵⁶ Franklin De Vrieze y Maria Mousmouti, *Parliamentary Innovation through Post-Legislative Scrutiny: Manual for Parliaments* (Julio de 2023, Westminster Foundation for Democracy), p. 18, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/135/78/pdf/g1813578.pdf>.

²⁵⁹ Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos, adoptados los días 22 y 23 de febrero de 2012, párr. 36, <https://upr-info.org/sites/default/files/2022-04/Principios%20de%20Belgrado.pdf>.

para derogar o enmendar las leyes que violan los derechos humanos (a diferencia de lo que ocurre en el caso de los tribunales nacionales, en los que la decisión puede suspender automáticamente la norma jurídica en cuestión).

Ejemplos de cambios en la legislación tras fallos de tribunales internacionales de derechos humanos

- La difamación penal fue abolida en Argentina tras la orden explícita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kimel vs. Argentina* de que este país ajustara su legislación a sus obligaciones en materia de derechos humanos.²⁶⁰
- El Parlamento francés derogó el delito de injurias al jefe del Estado después de que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminara, en el caso *Eon contra Francia*,²⁶¹ que se había vulnerado el derecho a la libertad de expresión de un activista mediante su condena en virtud de esta disposición.²⁶²
- Burkina Faso enmendó sus leyes sobre difamación a raíz de que la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos concluyera en el caso *Konaté contra Burkina Faso* que las disposiciones penales sobre difamación, desacato e insulto eran contrarias a las obligaciones internacionales de Burkina Faso en materia de derechos humanos.²⁶³

También es posible que los mecanismos internacionales de derechos humanos pongan de relieve problemas estructurales más amplios que dan lugar a violaciones de los derechos humanos, como asignaciones presupuestarias insuficientes a los órganos de supervisión. En muchos de esos casos, el parlamento, en su capacidad legislativa o de supervisión, desempeña un papel central a la hora de responder a las deficiencias estructurales o de garantizar que el poder ejecutivo lo haga.

²⁶⁰ *Kimel vs. Argentina (Fondos, Reparaciones y Costas)*, Serie C n.º 177, 2 de mayo de 2008, p. 32, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf. La derogación de la legislación se produjo a través de la Ley 26.551 de 26 de noviembre de 2009: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley26551-160774/texto>.

²⁶¹ 14 de marzo de 2013, Sentencia n.º 26118/10, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:%22001-117742%22>}.

²⁶² Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Impact of the European Convention on Human Rights in States Parties: selected examples*, 8 de enero de 2016, AS/Jur/Inf (2016) 04, p. 13, <https://website-pace.net/documents/19838/2008330/AS-JUR-INF-2016-04-EN.pdf/12d802b0-5f09-463f-8145-b084a095e895>.

²⁶³ 5 de diciembre de 2014, Sentencia n.º 004/2013, párr. 164, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>. Véase también UNESCO, "African Court's landmark decisions ensure prosecution of crimes against journalists", 12 de marzo de 2021, <https://www.unesco.org/en/articles/african-courts-landmark-decisions-ensure-prosecution-crimes-against-journalists>.

Actividad 3: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 9 minutos

Responsabilidades de los parlamentarios para promover la libertad de expresión a través de la supervisión y como líderes sociales

El papel supervisor de los parlamentos y sus diputados

Entre las funciones clave del parlamento está la de vigilar y supervisar a los actores poderosos de la sociedad, especialmente al ejecutivo. Aunque se trata de una función general, quizá sea especialmente importante que el parlamento garantice que la legislación se está aplicando correctamente, dado que de alguna manera es el custodio de dicha legislación, al haberla promulgado en primera instancia.

Hay una serie de formas generales en las que los parlamentos pueden supervisar el modo en que se está aplicando la legislación, entre ellas plantear preguntas al respecto a los ministros, funcionarios y órganos de supervisión, participar en ejercicios de investigación y llevar a cabo revisiones formales, por ejemplo a través de comisiones. El enfoque más adecuado dependerá del tipo de supervisión que se necesite. En algunos casos, la presencia de problemas en torno a la forma en que se está aplicando una ley o un conjunto de normas jurídicas puede impulsar una revisión.

La vía más apropiada para resolver los problemas dependerá de todas las circunstancias. En algunos casos, será necesario modificar la ley, lo que puede ser recomendado o incluso emprendido por el parlamento. En otros casos, pueden ser necesarias soluciones administrativas, que quizá incluyan la formación de los funcionarios pertinentes. De nuevo, el parlamento puede recomendarlo.

Existen varias funciones para el parlamento cuando intervienen órganos de control, lo que suele ser el caso, entre otras áreas, en lo que respecta al derecho a la información, la regulación de la radiodifusión y la radiotelevisión pública, si existe. Ante todo, suele exigirse a estos órganos que informen periódicamente, por lo general una vez al año, al parlamento (ya sea directamente o a través de un ministro). Esto brinda la oportunidad de revisar su trabajo y los sistemas más amplios que supervisan (los informes anuales incluirán a menudo recomendaciones generales de reforma). El parlamento debe tomarse en serio estas responsabilidades de supervisión. Siempre que sea posible, por ejemplo, debería celebrarse una audiencia ante la comisión pertinente, y el jefe o un alto representante del organismo debería comparecer para prestar declaración y responder a las preguntas.

En segundo lugar, en algunos casos se otorga al parlamento, a través de la legislación que lo establece, un papel formal en relación con los nombramientos para los órganos reguladores o de supervisión. En este caso, el parlamento debería comprometerse seriamente en este papel, teniendo en cuenta la necesidad general de que los organismos con poderes reguladores sobre los medios de comunicación o cualquier asunto relacionado con la libertad de expresión sean independientes del gobierno y estén liderados por personas con credibilidad, competentes y con experiencia y conocimientos relevantes para el asunto en cuestión.

Por último, en muchos casos el parlamento intervendrá a la hora de asignar el presupuesto a estos organismos.²⁶⁴ Se trata de una cuestión crucial, ya que los organismos que carecen de financiación suficiente no están en condiciones de desempeñar sus funciones correctamente. En los casos en que esto constituye un problema, suele ser bastante fácil de identificar, por ejemplo, en la información deficiente de un organismo público de radiodifusión, en las decisiones basadas en información e investigación inadecuadas de un organismo regulador de la radiodifusión o en los retrasos en la tramitación de las quejas por parte de una comisión de información.

La tramitación del presupuesto ante el parlamento dependerá de la naturaleza de la ley pertinente, así como del proceso presupuestario general. La mejor práctica en este ámbito es que los presupuestos asignados a los órganos de supervisión sean acordados por separado por el parlamento, para garantizar que se les presta la atención adecuada. El parlamento debería exigir, como mínimo, que se dedique una línea presupuestaria separada a estos órganos en el presupuesto. En el momento en que se presente el proyecto de presupuesto, todo parlamentario interesado tendrá derecho a formular preguntas sobre las cuestiones pertinentes como, por ejemplo, sobre las tendencias presupuestarias a lo largo del tiempo y sobre cualquier recomendación relativa a cambios en el presupuesto formulada por el órgano de supervisión.

Muchos parlamentos ejercen la supervisión de los derechos humanos a través de una comisión específica de derechos humanos, la cual debería tener un mandato suficientemente sólido y claro.²⁶⁵ Para obtener una visión general de las funciones de estas comisiones y recomendaciones sobre cómo estructurarlas, consulte el [Proyecto de principios sobre los parlamentos y los derechos humanos](#) elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

²⁶⁴ Una cuestión presupuestaria más general es el gasto global en promoción y protección de los derechos humanos, por ejemplo para apoyar a las instituciones nacionales de derechos humanos, la formación de funcionarios, etc., que también tienen un impacto positivo en la libertad de expresión.

²⁶⁵ *Los parlamentos y los derechos humanos, Una herramienta de autoevaluación* (2023, Unión Interparlamentaria), pp. 24, 26-27, <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-10/parliaments-and-human-rights-self-assessment-toolkit>.

Derechos Humanos (OACDH).²⁶⁶ En algunos parlamentos, ninguna comisión parlamentaria específica es responsable de los asuntos relacionados con los derechos humanos, que en su lugar se consideran a medida que surgen en relación con su trabajo en ámbitos dentro de las competencias de las diferentes comisiones.²⁶⁷ Para funcionar correctamente, este enfoque requiere un alto grado de integración de los derechos humanos en el trabajo de los diferentes comités.

Allí donde existan, los comités dedicados a los medios de comunicación (o subcomités de los comités de derechos humanos) tienen el deber particular de promover la libertad de expresión. Es importante que los parlamentarios responsables de la supervisión de los medios de comunicación reciban una formación adecuada sobre las normas de derechos humanos pertinentes en materia de libertad de expresión y seguridad de los periodistas. Para ello, puede ser útil que antiguos periodistas o profesionales de los medios de comunicación, así como expertos internacionales en derecho y medios de comunicación, participen en las formaciones, además de testificar en las audiencias pertinentes.

Cuando los mecanismos internacionales de derechos humanos formulan recomendaciones, aparte de la función de los parlamentos en la adopción de las medidas legislativas necesarias señalada anteriormente, los parlamentos también tienen un papel en la supervisión de la aplicación de otras maneras, incluso garantizando un seguimiento adecuado por parte del poder ejecutivo. Como apunta la OACDH:

Los parlamentarios pueden también cumplir una función destacada en la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y otros mecanismos regionales, por ejemplo, a raíz de la presentación por el ejecutivo del informe final sobre el examen periódico universal y el consiguiente debate al respecto. En particular, los parlamentos cumplen una función crucial al solicitar el establecimiento de un mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento, en cuya labor podrían colaborar activamente, y al adoptar un

²⁶⁶ Se encuentra en el Anexo I de *Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General, 17 de mayo de 2018, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/135/78/pdf/g1813578.pdf> (disponible en inglés como documento separado en:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf).

²⁶⁷ Un manual del Consejo de Europa lo clasifica como «modelo transversal». Identifica otros dos modelos de supervisión parlamentaria de los derechos humanos: un «modelo especializado» en el que una única comisión permanente es responsable de los derechos humanos y un modelo «híbrido» en el que más de una comisión se interesa por los derechos humanos «y/o se establece una subcomisión especializada en derechos humanos dentro de un sistema que, por lo demás, es transversal». Véase Alice Donald y Anne-Katrin Speck, *National parliaments as guarantors of human rights in Europe: Handbook for parliamentarians* (2018, Consejo de Europa), pp. 48-54, <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

enfoque integrado de la presentación de informes y la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos.²⁶⁸

El papel clave de los parlamentos a la hora de garantizar la aplicación de las recomendaciones sobre derechos humanos fue reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en una resolución de 2017 en la que reconocía,

... la función crucial que desempeñan los parlamentos, entre otras cosas traduciendo los compromisos internacionales en políticas y leyes nacionales, por ejemplo, respaldando la aplicación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos, especialmente las recomendaciones apoyadas por el Estado interesado en el marco del examen periódico universal.²⁶⁹

Un enfoque para aplicar las decisiones en materia de derechos humanos es la creación de un órgano multipartito que incluya a los parlamentarios. En Chequia, un órgano consultivo creado en 2015 -denominado Comité de Expertos en la Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- se compone de representantes de alto nivel de instituciones superiores de todos los poderes del Estado, incluido el parlamento, así como de académicos, ONG y el colegio de abogados. Este Comité recomienda posibles medidas en respuesta a las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra Chequia o contra otros Estados que planteen la preocupación de que exista un problema similar en Chequia.²⁷⁰

Los parlamentos y sus diputados como líderes sociales

Aunque legislar y supervisar constituyen el núcleo de las responsabilidades de los parlamentarios en relación con la libertad de expresión, también deben asegurarse de ejercer sus funciones como líderes sociales para promover y proteger este derecho. Las necesidades exactas en este sentido variarán en función de la situación local. Incluso en países con buenas leyes y un sólido respeto por el Estado de derecho, se pueden producir abusos, por ejemplo cuando poderosos actores sociales presentan demandas abusivas por difamación simplemente como forma de evitar las críticas (una especie de demanda estratégica contra la participación pública o

²⁶⁸ *Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 17 de mayo de 2018, párrs. 31-32,

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/135/78/pdf/g1813578.pdf>.

²⁶⁹ *Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*, Resolución 35/29 del Consejo de Derechos Humanos, 13 de julio de 2017,

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/190/95/pdf/g1719095.pdf>.

²⁷⁰ Alice Donald y Anne-Katrin Speck, *National parliaments as guarantors of human rights in Europe: Handbook for parliamentarians* (2018, Consejo de Europa), p. 46, <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

SLAPP). Cuando los tribunales no son independientes y las leyes no se ajustan a las normas internacionales, el efecto amedrentador de las demandas abusivas podría ser aún más grave. Que los parlamentarios denuncien públicamente este tipo de prácticas se puede convertir en una forma muy importante de limitar este tipo de abusos.

A menudo, incluso las buenas leyes dejan un amplio margen de discrecionalidad a los funcionarios. Por ejemplo, el gobierno puede tratar de influir en los reguladores de la radiodifusión para que actúen de forma sesgada, en función de si el medio de comunicación en cuestión es más o menos amigo del gobierno. En casi todos los países, los funcionarios tienden a interpretar las excepciones de las leyes sobre el derecho a la información de forma excesivamente amplia, manteniendo en secreto documentos que no son en absoluto sensibles. La supervisión y la crítica parlamentarias permiten limitar estos abusos.

En términos más generales, los parlamentarios tienen un enorme potencial para sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la libertad de expresión, así como sobre sus funciones clave. De este modo, se contribuye a fomentar el apoyo a las garantías fundamentales y se disminuye el riesgo de abusos por parte del gobierno u otros actores poderosos. Los parlamentarios pueden actuar de forma concertada con los organismos oficiales de derechos humanos, la sociedad civil, el mundo académico y otros para magnificar las voces y la influencia de unos y otros.

En la misma línea, los parlamentarios también deben estar atentos para defender los derechos a la libertad de expresión de otros parlamentarios, independientemente de su afiliación política o partidista. Con frecuencia, los ataques contra el derecho a la libertad de expresión de los diputados pueden ser emblemáticos de un ataque más amplio contra la libertad de expresión y, a menudo, contra la democracia en general. Por lo tanto, es crucial que los parlamentarios aprovechen su poder y sus funciones de liderazgo social para luchar contra ello. Además, los parlamentarios deberían considerar la posibilidad de presentar quejas sobre violaciones de los derechos de otros parlamentarios ante el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP, y lo pueden hacer a través del [formulario de reclamaciones en línea](#).²⁷¹

Como parte de su papel de líderes sociales, conviene que los parlamentarios se abstengan de difundir información no verificada o falsa, así como discursos de incitación al odio u otros contenidos abusivos contra los adversarios políticos (como se explica en el módulo 2). Naturalmente, esto incluye cualquier comunicación realizada a través de las plataformas de las redes sociales, que muchas figuras políticas utilizan para emitir declaraciones frecuentes y en ocasiones menos formales que posiblemente tengan un alcance y un impacto significativos. En su

²⁷¹ Véase <https://www.ipu.org/file/9064/download>.

[Declaración Conjunta de 2021](#), los mandatos especiales internacionales sobre la libertad de expresión reconocieron:

[...] los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública desempeñan un papel importante en la configuración de la agenda de los medios de comunicación, el debate público y la opinión, y que, en consecuencia, el comportamiento y las actitudes éticas por su parte, incluso en sus comunicaciones públicas, son esenciales para promover el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos, la libertad de los medios de comunicación y el entendimiento intercultural, y para garantizar la confianza del público en los sistemas democráticos de gobierno.²⁷²

También denunciaron lo siguiente,

el aumento de las comunicaciones públicas de algunos líderes políticos y personas que ejercen la función pública que son intolerantes y divisivas, niegan los hechos establecidos, atacan a los periodistas y a los defensores de los derechos humanos por ejercer su derecho a la libertad de expresión, y tratan de socavar las instituciones democráticas, el espacio cívico, la libertad de los medios de comunicación y los derechos humanos, incluida la libertad de expresión²⁷³

Dicha declaración recomendaba, entre otras cosas, que los políticos y los funcionarios públicos se abstuvieran de hacer «declaraciones que puedan promover la intolerancia, la discriminación o la desinformación» y que, en su lugar, «deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad».²⁷⁴ Los titulares de mandatos especiales internacionales también recomendaron que los políticos y las figuras públicas traten con respeto a los participantes en las conferencias de prensa y «asegurarse de que tienen una oportunidad equitativa de formular preguntas», así como que no hagan «intencionadamente declaraciones falsas que ataquen la integridad de los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación o los defensores de los derechos humanos.»²⁷⁵

Actividad 4: Vídeo de experto

Sra Karina Banfi Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires, Argentina

²⁷² Declaración conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021, preámbulo, https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/501700_0.pdf.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ *Ibidem*, párr. 3(iii).

²⁷⁵ *Ibidem*, párr. 3(iv) y 3(v).

Hola, mi nombre es Karina Banfi y soy diputada nacional del Congreso de la Nación Argentina. Y trabajo hace muchos años temas relacionados con la libertad de expresión y el pluralismo mediático. Son épocas bastante difíciles, principalmente por la necesidad de posicionamientos binómicos.

Esta cosa de entender en el nuevo debate público la necesidad de reforzar los pensamientos y de reforzar las posiciones a partir de la carencia de un debate y una consultación de ideas. Esto sin duda dificulta mucho y genera sesgos que debemos estar alertas como estados principalmente para evitar el autoritarismo y también para evitar la hostilidad en todos los espacios en que se da la conversación pública.

Pueden ser las plataformas de redes sociales, pueden ser en los debates políticos o en los debates mediáticos, en los medios de comunicación. Hay una tendencia fundamental a tratar de buscar ese posicionamiento en una suerte de reivindicación de la verdad, de quién tiene la verdad. Y ahí está el trabajo profundo que tenemos que hacer en los congresos, y es el acceso al informe. Gracias.

Actividad 5: Lectura

Tiempo de lectura estimado: 8 minutos

Parlamentos y transparencia



Como parte de la obligación de los parlamentos y de sus miembros de respetar la libertad de expresión, existe también la obligación de respetar las normas de buenas prácticas relativas al derecho a la información o a la transparencia. La Asociación Parlamentaria de la Commonwealth y el Instituto del Banco Mundial, en colaboración con el Parlamento de Ghana, reunieron en Accra (Ghana), del 5 al 9 de julio de 2004, a un Grupo de Estudio sobre el

Acceso a la Información. El informe de esta reunión, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, señalaba lo siguiente:

El Grupo de Estudio destacó el particular rol del Parlamento, no sólo como órgano que aprueba la legislación, sino también por la necesidad de que sea transparente en sí, por su

labor de promoción de una transparencia más amplia en la sociedad y su rol de supervisión en relación con la legislación.²⁷⁶

La [Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria](#), adoptada por los grupos de control parlamentario de la sociedad civil en 2012, expone algunas de las razones por las que la transparencia parlamentaria tiene tanta importancia:

[...] La apertura parlamentaria facilita la labor informativa a los ciudadanos sobre el trabajo del parlamento, capacita a los ciudadanos para participar en el proceso legislativo, permite a los ciudadanos exigir responsabilidades a los parlamentarios y garantiza que los intereses de los ciudadanos sean representados.²⁷⁷

La necesidad de transparencia también se refleja en algunos códigos de conducta parlamentarios. Un ejemplo es el apartado 3.5 del Código de Conducta de los parlamentarios de la República de Ghana:

Los parlamentarios deben actuar y tomar decisiones de forma abierta y transparente. No se debe ocultar información al público a menos que existan razones claras y legales para ello.²⁷⁸

Según las normas internacionales, la legislación sobre el derecho a la información debe abarcar también al poder legislativo y los parlamentos deben adoptar las medidas necesarias para poner en práctica dicha legislación. Esto supone una serie de cuestiones, pero algunas de las medidas clave incluyen:

- El nombramiento de personas - funcionarios de información - dentro del parlamento con responsabilidades específicas para dirigir la aplicación de la legislación, incluso actuando como punto central para la recepción y tramitación de las solicitudes de información.
- La adopción de protocolos internos para la tramitación de las solicitudes, incluida la obligación de todos los que trabajan en el parlamento de cooperar, según sea necesario, con el responsable de información, para que éste tramite las solicitudes dentro de los plazos establecidos en la legislación.
- La garantía de que existan sistemas adecuados de gestión de registros para que la información que se haya solicitado se pueda localizar y proporcionar con rapidez.

²⁷⁶ Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005: Washington, Banco Mundial), p. 7, <http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.

²⁷⁷ Véase <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

²⁷⁸ Véase <https://citifmonline.com/wp-content/uploads/2014/12/CODE-OF-CONDUCT-FOR-MEMBERS-OF-PARLIAMENT-OF-THE-REPUBLIC-OF-GHANA.pdf>.

- La garantía de que se imparte la formación necesaria a los responsables de la información, así como una mayor concienciación sobre este derecho entre los funcionarios y los miembros.
- La elaboración de un informe anual sobre lo que se ha hecho para aplicar esta legislación.

Aunque la mayor parte de las leyes sobre el derecho a la información se destinan normalmente a la solicitud de información, la mayoría de estas leyes también exigen a las autoridades públicas, incluido el parlamento, que publiquen cierta información clave de forma proactiva. No sólo es mucho más eficaz -se tarda mucho menos en publicar un documento en línea, tras lo cual todo el que tenga conexión a Internet puede acceder a él, que en tramitar una sola solicitud al respecto-, sino que también fomenta el interés por el parlamento y su labor, en beneficio de todos.

Debido al poder y la importancia de la publicación proactiva, y a su papel de liderazgo en la sociedad, los parlamentos deberían aspirar a ser actores modélicos en este ámbito. Para ello, es necesario aprovechar al máximo la tecnología para impulsar la publicación proactiva y que los documentos y demás información estén en línea lo antes posible. Un Grupo de Estudio de la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth sobre el Parlamento y los Medios de Comunicación aprobó la siguiente recomendación sobre la publicación proactiva:

(8.4) Los parlamentos deben facilitar a los medios de comunicación toda la información posible. Se debe facilitar el acceso a los registros de asistencia y votación, a los registros de intereses de los diputados y a otros documentos similares. Los parlamentarios tienen la obligación de actualizar sus anotaciones en el registro de intereses y los registros deben mantenerse de tal forma que den una imagen clara y actualizada tanto de todos los intereses de un parlamentario como de los cambios en dichos intereses.²⁷⁹

Sin embargo, la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria va mucho más allá y establece una larga lista de tipos de información que deben divulgarse de forma proactiva.²⁸⁰

En el marco de su compromiso más amplio con la transparencia y el funcionamiento democrático general, el parlamento debe garantizar que los proyectos de ley se hagan públicos, incluso en línea, en el momento en que se sometan formalmente a la consideración del parlamento. Las versiones actualizadas deberían estar disponibles en cada fase del proceso legislativo. Más allá de eso, los parlamentos deberían, al menos en el caso de la legislación de interés público general,

²⁷⁹ Recomendaciones para una democracia informada: Conclusiones de un Grupo de Estudio de la CPA sobre el Parlamento y los Medios de Comunicación, realizado en colaboración con el Instituto del Banco Mundial y el Parlamento de Australia Occidental, Perth, Australia Occidental, reproducido en el Apéndice 7 de Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, nota 29, p. 70.

²⁸⁰ Véanse las cláusulas 13-26, <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

incluida cualquier legislación que afecte a la libertad de expresión o al derecho a la información, asegurarse de que llevan a cabo un proceso de consulta genuino por el que los miembros del público puedan hacer aportaciones y comentarios sobre los proyectos de ley antes de que se aprueben.

Como parte de sus esfuerzos proactivos de transparencia, los parlamentos deberían televisar o esforzarse por televisar todos sus debates, idealmente en directo. Éstos deberían estar disponibles tanto en directo como para su posterior visionado a través de Internet, algo que también debería aplicarse a las reuniones de las comisiones. En determinadas circunstancias, puede ser necesario cerrar una reunión por razones imperiosas de confidencialidad, como la seguridad o la privacidad, pero en esos casos la mejor práctica es celebrar una votación pública para el cierre de las reuniones.

Dado el poder que ejercen los parlamentarios y la tentación de que terceras partes quieran influir en el ejercicio de ese poder, son muchos los parlamentos que imponen obligaciones especiales de apertura a sus miembros para ayudar a prevenir, o al menos a ser transparentes, los conflictos de intereses. Estas obligaciones se imponen a través de la legislación, de órdenes permanentes o, cada vez más, de códigos de conducta.

Elementos esenciales del Código de Conducta sudafricano



El Parlamento de la República de Sudáfrica ha promulgado un Código de Conducta Ética y de Divulgación de los Intereses de los Diputados para los miembros de la Asamblea y del Consejo Permanente.²⁸¹ Como sugiere su título, sólo se aplica a los parlamentarios y constituye un marco más amplio de normas éticas para los diputados. La cláusula 2.1, su primera disposición sustantiva, fija las «normas éticas mínimas de comportamiento que los sudafricanos esperan de los representantes públicos». La cláusula 2.3 describe el propósito como «crear confianza pública en los representantes públicos y proteger la integridad del Parlamento».

La cláusula 4, titulada Normas de conducta ética, establece seis requisitos para los parlamentarios, entre ellos:

²⁸¹ Véase https://www.parliament.gov.za/co_de-conduct.

- Actuar en todo momento conforme a la confianza pública depositada en ellos.
- Cumplir con sus obligaciones anteponiendo el interés público a sus propios intereses.
- Mantener la confianza pública, el respeto y la confianza en el parlamento.

En cuanto a los conflictos de intereses financieros, cada diputado debe resolverlos en favor del interés público, declararlos siempre, recusarse cuando proceda de cualquier foro que examine el asunto, no aceptar ningún regalo o recompensa que pueda crear tal conflicto, no utilizar su influencia para obtener ventajas indebidas y no utilizar información no pública obtenida a través de su cargo para beneficio personal. Además, no podrá recibir ningún beneficio de un órgano del Estado y sólo se permitirá un empleo remunerado fuera del parlamento cuando sea compatible con sus funciones, y cuando esté sancionado por su partido y dicha sanción haya sido comunicada al Registro de Intereses de los Diputados.

La cláusula 9 incluye una extensa lista de 13 tipos de intereses que deben ser declarados y que se desarrollan con cierto detalle. Algunos de ellos se mantienen confidenciales, mientras que otros se hacen públicos. Entre los elementos confidenciales se encuentran el importe de la remuneración por un empleo fuera del parlamento, incluidos los cargos directivos y las asociaciones, los detalles sobre las residencias privadas y el valor de cualquier pensión. Todo lo que no figure específicamente como confidencial se hace público.

La mitad del Código está dedicada a la cláusula 10 sobre infracciones e investigaciones. Se establece un complejo proceso para investigar y evaluar las infracciones, que generalmente incluye fuertes protecciones para los derechos al debido proceso del afiliado afectado. Las sanciones por incumplimiento de las partes del Código relativas a la revelación de información van desde la orden de rectificar la infracción hasta la amonestación, pasando por una multa de hasta 30 días de salario. Para el incumplimiento de muchas otras disposiciones, incluidas las Normas de Conducta Ética de la cláusula 4 y las normas sobre conflicto de intereses, el Comité no recomendará una de las sanciones inferiores disponibles para la divulgación, sino que podrá recomendar «cualquier sanción mayor que considere apropiada» a la Cámara, que decidirá sobre el asunto.

Este Código de Conducta, que data de 2014, ha sido objeto recientemente de una revisión. Según se informa, la nueva versión del Código, que ha sido adoptada por la Asamblea

Nacional, introduce nuevos cambios que incluyen nuevos contenidos que regulan las interacciones con el público en las redes sociales.²⁸²

En todos los códigos se hace especial hincapié en las cuestiones financieras y de divulgación de conflictos de intereses. Un informe titulado *Codes of Conduct in National Parliaments: Transparency* describe los propósitos de las partes de divulgación financiera de dichos códigos de la siguiente manera:

La mayoría de los códigos pretenden ofrecer una visión clara de todos los intereses financieros externos de los cargos oficiales. Para ello, los parlamentarios de algunos países deberán facilitar información sobre su situación en materia de ingresos (por ejemplo, Irlanda y Dinamarca), sobre sus actividades profesionales (por ejemplo, Luxemburgo y Alemania), sobre los bienes que posean (por ejemplo, Bélgica y Portugal) y sobre las acciones de empresas que posean (por ejemplo, Reino Unido).²⁸³

Algunas de las principales variaciones encontradas en estos códigos, en particular en lo que respecta a la transparencia, incluyen:

- A quién son aplicables, si sólo a los parlamentarios o también a otras personas, como los funcionarios parlamentarios.
- Respecto a las normas sobre conflictos de intereses, si exigen simplemente la revelación de un posible conflicto o también la recusación de la persona implicada en cualquier debate y toma de decisiones sobre el asunto en cuestión.
- Si las revelaciones financieras son públicas o sólo se hacen a un agente interno.
- De qué tipo de sanciones se dispone en caso de incumplimiento del código (teniendo en cuenta que siempre se dispone de otras sanciones en virtud de otros regímenes, como por ejemplo por incumplimiento del privilegio parlamentario).

Una de las formas en que los parlamentos pueden contribuir a fomentar una mayor transparencia, tanto para sí mismos como en general, es a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Se trata de una iniciativa multilateral que comenzó en 2011 y que exige a los Estados que asuman, previa consulta con la sociedad civil, compromisos para promover un gobierno transparente, mejorar la gobernanza y combatir la corrupción. Los parlamentos pueden participar de distintas

²⁸² Independent Online “National Assembly adopts reviewed code of conduct setting out strict guidelines for MPs”, 11 de mayo de 2024, <https://www.iol.co.za/capetimes/news/national-assembly-adopts-reviewed-code-of-conduct-setting-out-strict-guidelines-for-mps-a229b111-8721-475c-8a23-c581a0f90e71>.

²⁸³ En el Informe CESifo DICE 3/2012 (Otoño), Ifo Institute, Múnich, 2012, p. 84, <https://www.cesifo-group.de/DocDL/CESifoDICEreport312.pdf>.

formas, ya sea como parte de un proceso nacional o subnacional más amplio de la OGP, mediante la presentación de un plan autónomo de parlamento abierto o promoviendo la transparencia fuera del marco de la OGP. El Comité Directivo de la OGP publicó un [Memorando de Participación Parlamentaria](#) en el que se ofrecen orientaciones específicas sobre esta cuestión.²⁸⁴

Actividad 6: Juego

Actividad 7: Lectura

Acceso de los medios de comunicación y otros al parlamento y sistemas de acreditación

Tiempo estimado de lectura: 8 minutos

Acceso



El acceso de los medios de comunicación al parlamento, incluida la expedición de acreditaciones, es de crucial importancia dado que los medios de comunicación suponen una especie de canal de comunicación bidireccional entre el parlamento y el público. Para el parlamento y sus miembros, y por supuesto para los candidatos en las elecciones, los medios de comunicación son decisivos para hacer llegar los mensajes a los ciudadanos. Para los ciudadanos, los medios de comunicación también son imprescindibles para asegurarse de que saben lo que hace el parlamento, el papel de cada uno de sus miembros y, naturalmente, las posiciones concretas de los partidos y los candidatos en las elecciones.

El Grupo de estudio parlamentario sobre el acceso a la información que se reunió en Accra, Ghana, en julio de 2004, puso cierto énfasis en la importancia del acceso a los medios de comunicación en su informe, [Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance](#), de la siguiente manera:

El acceso de los medios de comunicación al Parlamento es también de suma importancia. Las sesiones parlamentarias y las reuniones de las comisiones deben ser accesibles a los

²⁸⁴ 24 de noviembre de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/documents/memorandum-on-parliamentary-engagement>.

medios de comunicación, incluidos los de radiodifusión. Además, se deben realizar esfuerzos activos para promover una mayor y más fluida interacción entre los medios de comunicación y el Parlamento. Se deberían proporcionar instalaciones dentro o cerca del Parlamento para los medios de comunicación, de modo que cuenten con el apoyo necesario para informar con eficacia. En muchos parlamentos existen comisiones especiales, como la Comisión de Medios de Comunicación y Asuntos Públicos de Nigeria, para promover las buenas relaciones con los medios. ... Los esfuerzos de los medios de comunicación no deben restringirse a los puntos de venta con sede en la capital; hay que esforzarse por fomentar también el acceso de los medios de comunicación locales.²⁸⁵

Una idea similar se refleja en las Recomendaciones del Grupo para una Gobernanza Transparente:

(8.1) Los parlamentos deben proporcionar, como una cuestión de rutina administrativa, todo el acceso y los servicios necesarios a los medios de comunicación para facilitar su cobertura de los procedimientos. El Parlamento no debe utilizar la falta de recursos como excusa para limitar el acceso de los medios de comunicación y debe hacer todo lo posible para proporcionar las mejores instalaciones posibles.²⁸⁶

Más allá de la idea central de garantizar el acceso de los medios de comunicación al parlamento, la recomendación 8.1 alude a otras dos ideas. En primer lugar, la falta de recursos no se debe utilizar como excusa para limitar el acceso de los medios de comunicación. La idea central aquí es que el parlamento debe contar con las instalaciones físicas necesarias para permitir un acceso razonable, es decir, debe disponer de galerías públicas suficientemente amplias, incluso para las comisiones, que permitan un acceso adecuado del público. Por descontado, en algunos casos, el gran interés del público por un asunto que se esté debatiendo implica que no todo el mundo podrá asistir. Por eso es necesario prever una acreditación especial para los representantes de los medios de comunicación, de modo que siempre tengan acceso incluso en tales situaciones.

La segunda idea va más allá de la mera noción de acceso y pide al parlamento que proporcione las «mejores instalaciones posibles» a los representantes de los medios de comunicación. A pesar de que la tecnología ha empezado a superarlo, los periodistas no sólo necesitan acceso para poder informar eficazmente desde el parlamento. Como mínimo, necesitan acceso a Internet, pero otras instalaciones, como espacio de oficina y mobiliario, también facilitan su labor informativa. El acceso a las sesiones es importante pero, en muchos casos, también se les da acceso a los parlamentarios en general, obviamente sujeto a la voluntad de los diputados de hablar con ellos. Es posible que para ello se requiera un acceso físico a partes del parlamento que vayan más allá de la cámara principal y las salas de las comisiones.

²⁸⁵ Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, nota 29, p. 33.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 69. Véase también el Principio 29 de la [Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria](#).

Las normas especiales sobre el acceso de los medios de comunicación al parlamento, y en especial el acceso privilegiado con respecto a los ciudadanos de a pie, incluso cuando el parlamento proporciona a los medios de comunicación acceso a instalaciones especiales, pueden parecer una manifestación de parcialidad hacia los medios de comunicación. Pero aquí, como en el caso de la protección de las fuentes, lo que se está protegiendo en realidad es el derecho del público a acceder a la información. Si los medios de comunicación no disponen de un acceso especial (protegido) al parlamento y, en consecuencia, no son capaces de informar desde allí, la consecuencia real será que todos sus lectores, oyentes y telespectadores -es decir, en última instancia, el público en su conjunto- se verán privados de acceso.

Como ya se ha señalado, existe una fuerte tendencia a garantizar que las actas tanto del pleno del parlamento como de sus comisiones se retransmitan normalmente, a ser posible tanto en directo como a través de Internet. El Grupo de Estudio de Accra sobre el Acceso a la Información incluyó normas detalladas al respecto en sus Recomendaciones para una Gobernanza Transparente:

(8.8) Medios electrónicos en el Parlamento

(8.8.i) Dada la importancia de la radiodifusión y de otro tipo de acceso electrónico a los procedimientos del Parlamento, tanto en las Cámaras como en las comisiones, el Parlamento debería proporcionar una alimentación ininterrumpida o el correspondiente acceso para que los organismos de radiodifusión originen su propia alimentación, en su caso sobre una base común. Las directrices para la cobertura electrónica deberían ser lo más flexibles posible.

(8.8.ii) Las directrices para la cobertura electrónica deberían establecerse normalmente en consulta con los organismos de radiodifusión. Las condiciones de disponibilidad no deben ser discriminatorias entre los diferentes medios de comunicación y el acceso a dichas transmisiones no debe utilizarse para censurar o sancionar.

(8.8.iii) Debe alentarse a los parlamentos a que ofrezcan una cobertura en directo de sus procedimientos en un canal específico y/o en línea.²⁸⁷

Aquí intervienen varios elementos clave. En primer lugar, el acceso se puede facilitar permitiendo a las emisoras crear sus propios feeds o proporcionando acceso a un feed preparado por el parlamento. Con independencia de cómo funcione el sistema, el acceso al feed debe ser no discriminatorio. En segundo lugar, la mejor práctica consiste en crear un canal específico, que en algunos países es operado por la radiotelevisión pública, para cubrir el parlamento. A ello debería añadirse la puesta a disposición de este canal en línea. Tercero, esto debería cubrir tanto la cámara principal del parlamento como los comités.

En cuarto lugar, si bien es conveniente contar con directrices para esta cobertura, como por ejemplo para garantizar que la cobertura sea equilibrada desde el punto de vista político, las directrices deben ser de naturaleza relativamente ligera y deben elaborarse en consulta con los

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 70.

organismos de radiodifusión. En concreto, las directrices deberían centrarse específicamente en cuestiones relacionadas con la cobertura del parlamento por parte de la radiodifusión y, en especial, de la televisión. Las cuestiones más amplias de las normas de los medios de comunicación no deberían incluirse en este tipo de directrices. Como señalan las recomendaciones del Grupo:

(8.6) El desarrollo de normas profesionales y éticas para los periodistas es competencia de los medios de comunicación. Parte integrante de ello es la responsabilidad de los medios de comunicación de garantizar que los intereses privados de un periodista no influyan en la información.²⁸⁸

Hasta ahora, los comentarios sobre el acceso a los medios de comunicación se han ceñido a la concesión de acceso a aquellos medios que se dedican expresamente a informar sobre el parlamento. El Grupo de Accra fue más allá, al sugerir que los parlamentos deberían acercarse activamente a los medios de comunicación y tratar de estimular el interés de una gama más amplia de medios de comunicación e incluso, de forma más general, del público:

(8.3) Los parlamentos deberían emplear a responsables de relaciones públicas para dar a conocer sus actividades, sobre todo a los medios de comunicación que no informan sobre el Parlamento, y a personal de educación para llevar a cabo programas de divulgación que estimulen el interés por la democracia parlamentaria. Ambos servicios deberían funcionar de forma apolítica siguiendo las directrices establecidas por la Cámara.²⁸⁹

Acreditación

Para dar a los periodistas un acceso privilegiado al parlamento, incluido el acceso a las instalaciones de apoyo a la labor informativa, los parlamentos deberán contar con algún tipo de sistema de acreditación de periodistas, es decir, de decisión sobre quién tendrá acceso a esos privilegios. Aunque no sea legítimo conceder licencias a los periodistas, esto no se aplica a los sistemas de acreditación, cuyo objetivo es velar por el acceso de los periodistas a lugares de espacio limitado, de los que el parlamento es un ejemplo destacado. En el párrafo 44 de su [Observación General n° 34](#) de 2011 , el Comité de Derechos Humanos de la ONU declaró:

Los sistemas de acreditación limitada solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas deben aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras

²⁸⁸ *Ibidem.*

²⁸⁹ *Ibidem.*

disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta lo dicho antes, que en la función periodística participan una amplia variedad de personas.

Los mandatos internacionales especiales sobre la libertad de expresión plantearon un punto muy similar en su [Declaración Conjunta de 2003](#):

Los sistemas de acreditación para periodistas sólo son oportunos cuando son necesarios para brindarles un acceso privilegiado a determinados lugares y/o acontecimientos; dichos sistemas deben ser supervisados por un organismo independiente y las decisiones de acreditación deben adoptarse con arreglo a un proceso justo y transparente, basándose en criterios claros y no discriminatorios publicados con antelación.

En ningún caso debe retirarse la acreditación en función del contenido del trabajo de un periodista individual. La Declaración Conjunta de 2003 destaca la necesidad de evitar vincular la acreditación al trabajo de un periodista individual, a fin de impedir que los sistemas de acreditación sean instrumentalizados como palancas de control o censura. Así lo ha destacado también la OSCE:

Recordando que el ejercicio legítimo de la actividad profesional de los periodistas no les expone a la expulsión ni les penaliza de otro modo, [los Estados miembros] se abstendrán de adoptar medidas restrictivas como la retirada de la acreditación a un periodista o su expulsión por el contenido de sus reportajes o de su medio de información.²⁹⁰

La necesidad de que los sistemas de acreditación tengan un carácter rigurosamente justo

En un caso de 1999, el Comité de Derechos Humanos de la ONU sostuvo que el sistema de acreditación de periodistas ante el Parlamento en Canadá era una restricción a la libertad de expresión que no cumplía las normas exigidas por el apartado 3 del artículo 19 del PIDCP. El sistema estaba supervisado por una asociación privada, la Galería de la Prensa Parlamentaria. El Presidente del Parlamento había reconocido a la Galería con el fin de acreditar a los representantes de los medios de comunicación ante el Parlamento y había seguido una política de estricta no injerencia en su labor.

Al solicitante se le había denegado la condición de miembro de pleno derecho de la Galería y, en consecuencia, la acreditación plena, en parte debido a la falta de claridad sobre la regularidad con la que se publicaba su periódico, una condición para ser miembro de pleno derecho de la Galería. De hecho, nunca no había podido acceder al Parlamento,

²⁹⁰ Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Reunión de seguimiento 1986-1989, Viena, 4 de noviembre de 1986 a 19 de enero de 1989, Documento de conclusiones, párr. 39, <https://www.osce.org/mc/40881?download=true>.

pero no tenía acceso a los mismos derechos e instalaciones que los miembros de pleno derecho de la Galería.

El Comité reconoció que en estas circunstancias era necesario un sistema de acreditación, pero sostuvo que el sistema existente vulneraba el derecho a la libertad de expresión del demandante, señalando:

Los requisitos de acreditación deberían ser concretos, objetivos y razonables, y su aplicación transparente. En este caso, el Estado Parte ha permitido a una organización privada controlar el acceso a las instalaciones de la prensa en el Parlamento, sin intervención. El sistema no permite asegurar que no ocurran exclusiones arbitrarias de las instalaciones de la prensa en el Parlamento. En esas circunstancias, el Comité opina que no ha quedado demostrado que el sistema de acreditación sea una restricción necesaria y proporcionada de los derechos en el sentido del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto, encaminada a garantizar el funcionamiento eficaz del Parlamento y la seguridad de sus miembros.²⁹¹

El Comité también observó que el sistema no ofrecía posibilidad alguna de recurso, ni ante los tribunales ni ante el propio parlamento, para que una persona pudiera denunciar la denegación de privilegios a los medios de comunicación.

Actividad 8: Vídeo de experto

Sra. Neema Lugangira, Diputada (República Unida de Tanzania) y Presidenta de la Red Parlamentaria Africana sobre la Gobernanza de Internet (APNIG)

Hola a todos. Soy Neema Lugangira, miembro del Parlamento de Tanzania. Estoy muy emocionada de unirme al curso de UNESCO/IPU sobre Libertad de Expresión para Parlamentarios. Este es un curso muy crítico que llega en un momento muy oportuno.

¿Por qué lo digo? Hay muchas confusiones sobre la libertad de expresión. ¿Qué se acepta como libertad de expresión? ¿Qué no se acepta? ¿En qué punto cruza la línea y se vuelve inaceptable? ¿Cómo legislamos para garantizar que exista un entorno propicio para que todos los miembros de la comunidad puedan utilizar su libertad de expresión?

Creo que, como parlamentarios, este curso es muy importante para nosotros. Es esencial que comprendamos las dinámicas de la libertad de expresión, la interpretación de la libertad de

²⁹¹ *Gauthier v. Canadá*, Comunicación nº 633/1995, opiniones adoptadas el 5 de mayo de 1999, párr. 13.6, <https://juris.ohchr.org/casedetails/768/en-US>.

expresión y, una vez más, cómo legislar. Cuando digo legislar, debemos reconocer que la libertad de expresión es un derecho fundamental, que en la mayoría de nuestros países está estipulado en nuestras constituciones. Sin embargo, como parlamentarios, también debemos asegurarnos de que un grupo de la comunidad no utilice su libertad de expresión para impedir que otro grupo de la comunidad pueda ejercer la suya, forzándolos a autocensurarse o a retirarse. Y ahí es donde radica el desafío. Como parlamentarios, es muy fácil legislar y crear un entorno demasiado estricto que, en cierta manera, ahoga la libertad de expresión. Pero, con un buen entendimiento, con la comprensión de la esencia de la libertad de expresión y la importancia de la libertad de expresión, e incluso el papel que juega la libertad de expresión en nuestro propio trabajo, en mejorar nuestras capacidades para servir mejor a la gente, para liderar mejor a las personas que representamos—esta es la razón por la cual este curso es realmente importante. Puedo compartir que, como miembro del parlamento y como mujer parlamentaria, he experimentado personalmente una enorme cantidad de abusos en línea.

Y cuando digo enorme, no pueden ni imaginarlo. Hay momentos en los que piensas: "¿por qué sigo en línea?". Y sé que muchos de mis colegas alrededor del mundo deciden autocensurarse y no estar en línea debido a la enorme cantidad de abusos en línea que se dirigen contra las mujeres en política. Sin embargo, cuando comencé a hablar de ello, muchas personas dijeron: "espera, solo porque eres parlamentaria, debes aceptar ser criticada". Y a esto digo: hay una diferencia entre la crítica y el abuso. Critícame por mi trabajo, critícame por los temas que se abordan, critícame por la agenda. Pero cuando pasas de la agenda a mi género, eso ya no es una crítica. Y creo que eso no debería ser aceptado como libertad de expresión. Y aquí está la parte difícil.

¿Dónde trazamos la línea? ¿En qué momento es aceptable como libertad de expresión y en qué momento no lo es? Y en el mundo de hoy, hay desafíos en términos de contexto e interpretación del lenguaje, culturalmente. Alguien puede escribir algo para mí o decirme algo en suajili. Cuando se traduce al inglés, tal vez sea aceptable como libertad de expresión. Pero el contexto de cómo se presentó, el lenguaje, la cultura en suajili, eso es abuso. Así que creo que este curso es muy importante, y me gustaría recomendar encarecidamente a todos los parlamentarios de todo el mundo que formen parte de este curso, porque en el mundo en el que vivimos, la libertad de expresión es clave, porque esa es la única manera en que obtendremos retroalimentación sobre los programas de desarrollo que tenemos.

Vamos a obtener retroalimentación sobre las necesidades de las comunidades que lideramos. Entonces, ¿cómo podremos servir mejor si las comunidades no pueden expresarse? Pero luego, todo se reduce a lo que es la libertad de expresión, lo que es aceptable bajo la libertad de expresión, y lo que no lo es. Ahora, la parte de lo que no lo es, es cómo legislamos para asegurarnos de que el entorno sea propicio para que todos utilicen su libertad de expresión.

Una vez más, soy Neema Lugangira, miembro del Parlamento de Tanzania, y felicito a la UNESCO y a la UIP por haber desarrollado este curso sobre la libertad de expresión para parlamentarios. Gracias.

Actividad 9: Lectura



Los parlamentarios interactúan con funcionarios en diversos roles, desde agentes que trabajan para el parlamento hasta altos funcionarios que pueden ser convocados ante este para proporcionar información o pruebas, sin olvidar a los denunciantes que revelan información a los parlamentarios. Aunque estas relaciones son, en general, mucho más sencillas que aquellas con los medios de comunicación, existen consideraciones importantes a tener en cuenta.

En primer lugar, aunque a veces esto no se respete plenamente, las funciones principales de los funcionarios están orientadas a servir al público en general (de ahí que los llamemos “funcionarios públicos”). Aunque también están al servicio del gobierno en funciones, deben evitar actuar de manera partidista. Los límites entre la actividad profesional y la actividad partidista pueden volverse confusos, especialmente para los observadores externos, ya que el partido en el poder (sea cual sea su definición en un sistema político específico) dirige el ejecutivo, lo que implica, entre otras cosas, la definición de prioridades y políticas (sujeto, por supuesto, al poder del parlamento de aprobar el presupuesto y las leyes) y, al menos en los niveles superiores, la supervisión de la gestión del ejecutivo.

Se espera que los funcionarios proporcionen asesoramiento independiente al gobierno y que implementen las decisiones gubernamentales, evitando toda actividad política cuando actúan como funcionarios públicos. Deben, por ejemplo, evitar distorsionar la verdad en sus comunicaciones públicas (o, de hecho, en las internas) y no permitir que los recursos públicos se utilicen con fines partidistas. Así, la publicidad de los servicios gubernamentales nunca debe contener símbolos o referencias partidistas (es decir, debe quedar claro que se trata de un servicio gubernamental y no de un servicio proporcionado por un partido en particular). No obstante, los funcionarios pueden participar en la vida política en calidad de individuos privados, con sujeción a ciertas restricciones que suelen ser mayores a medida que aumenta el rango del funcionario.

Aunque esto siempre sea el caso, la situación se vuelve especialmente delicada en períodos electorales. En este contexto, es preferible que el gobierno se limite a las funciones corrientes e indispensables durante el período electoral o en la fase electoral más sensible, conocida como “modo interino”, y varios países han desarrollado convenciones sobre cómo deberían actuar los

gobiernos en tales momentos²⁹². En Pakistán, para evitar cualquier abuso de poder por parte del partido saliente, la supervisión del ejecutivo se confía a un gobierno interino, cuyo rol está regulado por la legislación.²⁹³

En segundo lugar, existe la cuestión de la confidencialidad de la información que puede compartirse entre parlamentarios y funcionarios. En muchos países, el personal contratado por los parlamentarios está sujeto a una estricta obligación de confidencialidad, la cual se extiende a toda la información recibida durante su empleo y que no deba ser divulgada por ley. Cierta información, como la privada o la protegida por el privilegio parlamentario, permanece confidencial de manera indefinida, mientras que otra información, por ejemplo, relacionada con cuestiones de empleo en general, puede ser confidencial durante un período más breve, como cinco años.²⁹⁴

En los países donde las oficinas de los parlamentarios están cubiertas por la ley de acceso a la información, esta última puede prevalecer sobre estas normas e imponer su propio régimen en cuanto a la confidencialidad de la información. Las leyes de acceso a la información suelen incorporar regímenes de excepciones bien desarrollados a la presunción de transparencia que establecen, y únicamente la información que entra dentro de este régimen de excepciones puede ser negada si una persona lo solicita. Como se indicó anteriormente, una mejor práctica en este ámbito es que las excepciones se apliquen únicamente cuando la divulgación de la información implique un riesgo concreto de perjuicio para un interés protegido, como la privacidad o la seguridad nacional.

También existen prohibiciones frecuentes sobre el uso, por parte de los funcionarios, incluyendo el personal de los parlamentarios, de la información obtenida en el ejercicio de sus funciones para fines de cabildeo. Una manera de hacer cumplir esta regla es imponer un período de restricción (por ejemplo, de uno o dos años) durante el cual se les prohíbe participar en actividades de cabildeo después de haber dejado su cargo. También es común que los funcionarios estén sujetos a prohibiciones de usar, para obtener beneficios personales, información no pública adquirida en el marco de su trabajo.

Otro aspecto de esta cuestión es la provisión de información por parte de funcionarios del gobierno a los parlamentarios. En muchos países, el parlamento puede convocar a cualquier

²⁹² Ver, por ejemplo, Gobierno australiano, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, *Guidance on Caretaker Conventions*: 2021, <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/guidance-caretaker-conventions-2021.pdf>.

²⁹³ Consultar, por ejemplo, el Gobierno australiano, Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, *Orientación sobre las Convenciones de Administración Interina*: 2021, <https://pakistancode.gov.pk/pdf/files/administratorf21c97fb85cfdc593f840a4c008caa45.pdf>.

²⁹⁴ Este es el caso en Canadá, por ejemplo. Consultar el Documento de información: Confidencialidad y conflictos de interés, p. 3. <http://www.ourcommons.ca/content/boie/pdf/Backgrounder-26-02-2014-E.pdf>.

persona para testificar ante él o ante una de sus comisiones. Según el enfoque de Westminster, los ministros son responsables ante el parlamento de todas sus acciones. Como parte de esta responsabilidad, los ministros a menudo solicitan a funcionarios bien informados sobre un tema particular que proporcionen información o pruebas al parlamento. Sin embargo, en esta capacidad, el funcionario no comparece como un ciudadano independiente, sino en apoyo de su ministro, para ayudarlo a cumplir con sus obligaciones ante el parlamento. Sujeto, por supuesto, a las disposiciones legales, un funcionario no debería, sin la autorización de su ministro, divulgar información confidencial al parlamento. Además, la convención de responsabilidad colectiva del gabinete, o de los ministros, no solo permite sino que obliga a los ministros, de acuerdo con la ley, a negarse a divulgar información sobre el proceso deliberativo dentro del gabinete a cualquier persona, incluido el parlamento. Los ministros también pueden tener acceso a otros tipos de información confidencial –por ejemplo, relacionada con la seguridad nacional– que están autorizados a rehusarse a proporcionar al parlamento.

En otros sistemas constitucionales, sin embargo, se aplican normas diferentes. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Congreso tiene amplios poderes para exigir la producción de pruebas y documentos. Como explica el despacho de abogados Mayer Brown: «En términos simples, el Congreso puede obligar a casi cualquier persona a presentar documentos y testificar bajo juramento prácticamente en cualquier momento». Algunas leyes también otorgan derechos para solicitar la elaboración de ciertos tipos de informes. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 502(B)(c) de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos, así como los comités de la Cámara y el Senado encargados de asuntos exteriores, están facultados para ordenar al Secretario de Estado que prepare un informe en un plazo de 30 días sobre las prácticas en materia de derechos humanos en un determinado país, además de las medidas adoptadas por los Estados Unidos para abordar las preocupaciones relativas a los derechos humanos en dicho país y sobre la cuestión de si se debe continuar con la asistencia en materia de seguridad hacia ese país.²⁹⁵

Algunos parlamentos desempeñan un papel específico en la puesta a disposición de ciertos documentos al público en virtud de las leyes de acceso a la información. Según la ley de acceso a la información en Ecuador, las autoridades públicas están obligadas a clasificar los documentos como "reservados" cuando su publicación conllevaría un claro riesgo de perjuicio para ciertos intereses²⁹⁶. Estas autoridades deben transmitir al Defensor del Pueblo y a la Asamblea Nacional una resolución que enumere los documentos clasificados y los motivos para dicha clasificación.

²⁹⁵ Ver <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>.

²⁹⁶ Ley orgánica sobre la transparencia y el acceso a la información pública, 7 de febrero de 2023, artículo 4(7).

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjojYzA2NDc3NGYtMzIzMS00MGU5LTkzYTItNzJjMTZlNmExNzk5LnBkZiI9.

²⁹⁷Sin embargo, la Asamblea Nacional, mediante un voto de mayoría calificada, puede ordenar la desclasificación de los documentos en cualquier momento, salvo aquellos que han sido clasificados por razones de seguridad nacional. ²⁹⁸

Los parlamentarios también tienen obligaciones de confidencialidad. Una de estas obligaciones es no divulgar prematuramente los informes parlamentarios. Sin embargo, pueden estar sujetos a compromisos de confidencialidad más amplios. Aunque gozan de inmunidad, lo cual los protege de responsabilidad por la divulgación de información confidencial proveniente de fuentes externas al parlamento, pueden estar obligados a preservar la confidencialidad de cierta información parlamentaria. Por ejemplo, cuando una reunión de comisión es cerrada debido a la naturaleza sensible de la información discutida, los miembros de la comisión tienen generalmente el deber de no divulgar la información confidencial tratada durante esa parte de la reunión. Esta obligación puede derivarse de la doctrina de los privilegios, de normas internas (como el reglamento interno) o de la legislación.

Actividad 10: Lectura

Tiempo estimado de lectura: 5 minutos

Pasos para mejorar la libertad de expresión: lista de verificación para parlamentarios

¿Qué medidas pueden tomar los parlamentarios para mejorar el respeto a la libertad de expresión?

1. Los parlamentarios deben anteponer a sus intereses partidistas o políticos la defensa de la libertad de expresión cuando éstos entren en conflicto.
2. Los parlamentarios deben informarse sobre las normas generales de libertad de expresión y más específicamente sobre las cuestiones que se plantean como asuntos políticos o jurídicos en las comisiones parlamentarias de las que son miembros. En este contexto, los parlamentarios deben familiarizarse con la prueba de las tres partes para determinar las restricciones a la libertad de expresión, que requiere que dichas restricciones:
 - estén previstas por la ley;
 - sirvan para proteger uno de los intereses reconocidos por el derecho internacional;
 - sean necesarias y proporcionales para proteger tal interés.

²⁹⁷ *Ibid.*, Artículo 17(1) y 17(2)(4).

²⁹⁸ *Ibid.*

3. Los parlamentarios deben promover la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes que consagran la libertad de expresión, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los tratados regionales, y posteriormente adoptar medidas encaminadas a velar por que la legislación y la práctica de su Estado se ajusten a las normas de dichos tratados. Entre estas medidas se pueden incluir:
 - Participar en los mecanismos previstos en los tratados para promover su respeto.
 - Aprobar la legislación pertinente para integrar las normas de los tratados en la legislación nacional.
4. Los parlamentarios deben revisar sus marcos legales para comprobar que cumplen las normas internacionales relativas a la libertad de expresión, incluyendo tanto las lagunas en el marco positivo como la legislación que limita excesivamente. Tras dicha revisión, deben tomar medidas para que se modifique el marco, según sea necesario, para que se adecue mejor a las normas internacionales, teniendo en cuenta lo siguiente:
 - Debe prestarse especial atención a que la legislación propuesta no vulnere el derecho a la libertad de expresión.
 - Aunque es esencial que los Estados protejan la seguridad nacional y combatan el terrorismo, no por ello se justifican restricciones excesivamente amplias o imprecisas a la libertad de expresión o restricciones que no sean necesarias en todas las circunstancias.
 - Cuando se aprueben leyes que afecten a la libertad de expresión, se deberá tener cuidado de que el margen de regulación (legislación secundaria) que ofrece la ley no conceda demasiada discrecionalidad al gobierno para restringir la libertad de expresión.
5. Los parlamentarios deben hacer pleno uso de sus diversas competencias para promover la aplicación efectiva de una legislación que apoye la libertad de expresión, lo que debe incluir:
 - Esfuerzos generales para garantizar la aplicación.
 - Esfuerzos específicos para garantizar la independencia y la financiación adecuada de los organismos de supervisión, así como la revisión efectiva del trabajo de estos organismos, incluyendo las recomendaciones que puedan hacer para mejorar los sistemas de los que son responsables.
6. Los parlamentarios deberían ser conscientes y reaccionar ante los abusos de las leyes (o su simple utilización, en el caso de las leyes represivas) para limitar la libertad de expresión y recurrir a su papel de líderes sociales para denunciar dichos abusos. Asimismo, deberían estar especialmente atentos a hacerlo cuando las víctimas de los abusos sean ellos mismos parlamentarios, independientemente de su afiliación política, dada la importancia cardinal de la libertad de expresión para los parlamentarios.
7. Los parlamentarios deben apoyar los esfuerzos institucionales para hacer del parlamento un líder entre las autoridades públicas en términos de transparencia, a través tanto de la

respuesta a las solicitudes de información como de la publicación de información de forma proactiva.

- Si aún no es el caso, los parlamentarios deberían asegurarse de que se les aplica un código de conducta que incorpore normas sobre transparencia y divulgación de activos y conflictos de intereses.
 - Los parlamentarios deben procurar que el proceso de aprobación de la legislación sea transparente y consultivo.
 - Los parlamentarios deberían promover la retransmisión en directo y por vídeo en línea de las sesiones parlamentarias, tanto plenarias como de las comisiones.
8. Los parlamentarios deben asegurarse de que comprenden, al detalle, los derechos y obligaciones que les confiere la inmunidad parlamentaria.
9. Los parlamentarios deben ser conscientes del impacto que tienen sus declaraciones y procurar no abusar de sus derechos de libertad de expresión, haciendo, por ejemplo, declaraciones que pudieran promover la discriminación o perjudicar a determinadas personas.
- Los parlamentarios también deberían utilizar su papel de líderes para combatir, de forma adecuada, las barreras sociales al debate abierto sobre asuntos de importancia pública.
 - Los parlamentarios deben alzar la voz contra los casos en los que los parlamentos restringen indebidamente la libertad de expresión, sobre todo de los parlamentarios.
10. Los parlamentarios también deben esforzarse por mejorar, según sea necesario, los sistemas relativos a la inmunidad parlamentaria en sus países. Esto podría implicar:
- Tratar de abordar cualquier limitación en términos de protección frente a demandas judiciales por declaraciones realizadas en el marco de procedimientos parlamentarios.
 - Estudiar la posibilidad de establecer sistemas apropiados que ofrezcan a las personas que se hayan visto perjudicadas por declaraciones realizadas en el parlamento algún tipo de reparación, como el derecho de réplica.
 - Establecer garantías procesales apropiadas y, en particular, el derecho a un proceso justo, incluido el derecho de apelación, antes de que el parlamento pueda imponer sanciones por cuestiones relacionadas con la expresión.
 - Establecer mecanismos adecuados y salvaguardias procesales apropiadas en los países en los que se requiera la autorización del parlamento antes de emprender acciones penales contra sus miembros.
11. Los parlamentarios deben participar y apoyar el trabajo de los organismos internacionales de derechos humanos, incluido el Comité de la UIP sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios.

12. Los parlamentarios deben promover las mejores prácticas dentro de sus parlamentos en lo que respecta a garantizar el acceso de los medios de comunicación a través de sistemas apropiados de acreditación, y espacios físicos de acceso e instalaciones de apoyo adecuados.
13. Los parlamentarios deben propiciar relaciones positivas con los medios de comunicación y/o periodistas pertinentes, reconociendo el importante impacto positivo que los medios de comunicación tienen a la hora de contribuir al cumplimiento de sus responsabilidades, ya sea en términos de representación de los electores, de aprobación de una buena legislación o de supervisión del gobierno. Además, deben informarse sobre las formas más eficaces de aprovechar las redes sociales para entablar una comunicación directa con sus votantes.
14. Los parlamentarios deben informarse sobre el alcance de sus derechos a acceder a información que de otro modo sería confidencial, si es necesario mediante procedimientos a puerta cerrada, y aprovechar esos derechos. También deberían informarse sobre sus propias obligaciones de confidencialidad y respetarlas.
15. Los parlamentarios deben revisar y, en caso necesario, modificar las normas jurídicas que rigen la relación entre los parlamentarios, los partidos y el mandato parlamentario. En particular, en los casos en que la pérdida automática del mandato se desencadena por determinadas acciones, como abandonar un partido, se debería revisar la conveniencia de ello y, si fuera necesario, enmendar la ley.

Actividad 10: Lecturas complementarias

Lecturas complementarias sugeridas

- Franklin De Vrieze y Victoria Hasson, *Control Poslegislativo: Estudio comparativo de las prácticas implementadas para el Control Poslegislativo en los parlamentos seleccionados y el papel estratégico que juegan dentro del programa de asistencia a la democracia* (2017, Fundación Westminster para la Democracia), <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/spanish-comparative-study-pls-web.pdf>
- Franklin De Vrieze y Maria Mousmouti, *Parliamentary Innovation through Post-Legislative Scrutiny: Manual for Parliaments* (Julio de 2023, Fundación Westminster para la Democracia), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.
- *Los parlamentos y los derechos humanos, Una herramienta de autoevaluación* (2023, Unión Interparlamentaria), p. 24, 26-27,

<https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2023-10/parliaments-and-human-rights-self-assessment-toolkit>.

- *Derechos Humanos: Manual para parlamentarios* (2005, Unión Interparlamentaria y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/human-rights-handbook-parliamentarians>.
- *Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 17 de mayo de 2018, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/135/78/pdf/g1813578.pdf>.
- *Guía de redes sociales para parlamentos y parlamentarios* (2021, Unión Interparlamentaria), <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2021-02/social-media-guidelines>.
- Alice Donald y Anne-Katrin Speck, *National parliaments as guarantors of human rights in Europe: Handbook for parliamentarians* (2018, Consejo de Europa), <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.
- Brian Chang y Graeme Ramshaw, *Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights* (2017, Fundación Westminster para la Democracia), <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/research-wfd-strengthening-parliamentary-capacity-for-the-protection-and-realisation-of-human-rights-synthesis-report.pdf>.
- Kirsten Roberts Lyer, *Effective Human Rights Engagement for Parliamentary Bodies: A Toolkit* (2022, IDEA Internacional), <https://www.idea.int/publications/catalogue/effective-human-rights-engagement-parliamentary-bodies-toolkit>.
- John K. Johnson, *The Role of Parliament in Government*, 2005, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/322091468174864214/the-role-of-parliament-in-government>.
- Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005, Banco Mundial), <http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.
- *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (2024, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE), <https://www.osce.org/odihr/561715>.

Actividad 11: Cuestionario