

## Libertad de expresión en internet: implicaciones para la política exterior

**Ben Wagner**

European University Institute, Departamento  
de Ciencias Políticas y Sociales  
www.eui.eu

### Introducción

Desde el momento en que internet se hizo pública, las preguntas sobre gobernanza global de internet también son preguntas sobre relaciones internacionales<sup>1</sup>. Sin embargo, mientras la seguridad de internet ha sido desde siempre un tema altamente politizado en el nivel internacional, sólo en tiempos recientes la pregunta sobre libertad de expresión en internet comenzó a ser percibida como un asunto de política exterior. El siguiente análisis brinda un panorama general de los dos debates de política exterior claves sobre la libertad de expresión en internet, para luego sugerir caminos para el desarrollo futuro de la política exterior de internet y qué consecuencias pueden tener estos caminos para la libertad de expresión en internet.

### La libertad de internet como política exterior

El «debate sobre la libertad en internet» se ha convertido en uno de los debates internacionales más importantes sobre libertad de expresión internacional y política exterior<sup>2</sup>. Una de las declaraciones públicas más importantes al respecto fueron las «Observaciones sobre la libertad en internet»<sup>3</sup> de la Secretaria de Estado de Estados Unidos (EEUU) Hillary Clinton,

pronunciadas el 21 de enero de 2010. Aunque incluía otros países, los objetivos obvios de su declaración eran China e Irán, que recibieron más menciones que cualquier otro país. Por otra parte, en esta declaración fundacional sobre la libertad de internet como política exterior se destacan dos aspectos: la presunción de que garantizar la libertad de expresión puede servir para fomentar «revoluciones amigas de Estados Unidos»<sup>4</sup> y la gran ambivalencia del sector privado a la hora de asegurar la libertad de expresión<sup>5</sup>.

Tras las observaciones de Clinton, varios países europeos comenzaron a desarrollar iniciativas de libertad en internet, que por lo general se interpretaron como respuesta a la supresión de las protestas públicas masivas en Irán en 2009. Tal vez la más conocida sea la iniciativa franco-holandesa lanzada en mayo de 2010 mediante un comunicado conjunto de Bernard Kouchner y Maxime Verhagen, entonces ministros de relaciones exteriores de Francia y Holanda. La iniciativa culminó con una reunión de nivel ministerial sobre «Internet y la libertad de expresión» en julio de 2010<sup>6</sup>. En este caso los aspectos centrales de la agenda también fueron el apoyo a las supuestas actividades revolucionarias de los «ciberdisidentes» y el rol ambivalente del sector empresarial. De todas maneras, en comparación con la iniciativa del Departamento de Estado de Estados Unidos, la iniciativa franco-holandesa incluye referencias más fuertes a un marco de derechos humanos para garantizar la libertad de expresión.

1 I. Tallo «eGovernment and eParticipation» (presentación en el taller Gobierno e Internet: Participación, Expresión y Control del European University Institute, Florencia, Italia, 8-9 de marzo de 2011)

2 A. Ross «Internet Freedom: Historic Roots and the Road Forward» *SAIS Review* 30, 2 (2010): 3-15; D. R. McCarthy «Open Networks and the Open Door: American Foreign Policy and the Narration of the Internet» *Foreign Policy Analysis*, enero (2011)

3 H. Clinton «Remarks on Internet Freedom» (2010) [www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm)

4 J. S. J. Nye «Get Smart: Combining Hard and Soft Power» *Foreign Affairs* 88, 4 (2009)

5 Human Rights Watch *Race to the Bottom: Corporate Complicity in Chinese Internet Censorship* (Nueva York: HRW, 2006)

6 Observaciones de Bertrand de la Chapelle durante la Coalición Dinámica sobre Libertad de Expresión y Libertad de los Medios (5<sup>o</sup> Foro de Gobernanza de Internet, Vilnius, Lituania, 14-17 de septiembre de 2010) [webcast.intgovforum.org/ondemand/?media=workshops](http://webcast.intgovforum.org/ondemand/?media=workshops)

Sin embargo, desde la iniciativa franco-holandesa pareciera que los dos países han tomado caminos divergentes en su posición frente a la libertad de internet. Esto puede atribuirse en gran medida a los cambios de gabinete y a los cambiantes equilibrios de poder dentro de los respectivos gobiernos. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia atravesó un período de turbulencias tras la renuncia de Bernard Kouchner. Durante ese período el palacio presidencial tomó a su mando la política exterior de internet, siguiendo el llamado del presidente Nicolas Sarkozy a una «internet civilizada», con el Estado actuando como fuerza civilizadora<sup>7</sup>. En Holanda, las elecciones parlamentarias de 2010 y los cambios de gabinete posteriores también resultaron en el nombramiento de un nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Uri Rosenthal. Pero a diferencia de Francia, el nuevo ministro expresó su interés en ir más allá de las actuales iniciativas de libertad en internet y sugirió que la autorregulación de la industria es insuficiente y que es necesaria una regulación adicional de parte del Estado<sup>8</sup>.

El debate sobre la libertad de internet también alcanzó al ministro de Asuntos Exteriores de Alemania. A pesar de los amplios debates públicos sobre la gobernanza y regulación de internet dentro de Alemania, hasta hace relativamente poco aquellos tuvieron un impacto limitado sobre la política exterior alemana más allá de Europa. Siguiendo este modelo, la primera declaración sobre la libertad de internet hecha por el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania Guido Westerwelle en mayo de 2011 se sustenta mucho más en los discursos internacionales sobre libertad de internet que en los debates nacionales sobre gobernanza y regulación<sup>9</sup>.

En consecuencia, el desafío que enfrentan los ministerios de política exterior de Alemania, Francia, Holanda y Estados Unidos consiste en crear un marco general para la gobernanza de internet que considere tanto los debates nacionales como los internacionales. Es importante notar que los ministros de los cuatro países han creado estructuras internas con la tarea explícita de buscar políticas de

libertad de internet que promuevan internacionalmente la libertad de expresión. Esto debería, en el mediano y largo plazo, conducir a un desarrollo notable de iniciativas de política exterior de internet. De todas maneras, como ya hemos mencionado, su capacidad para efectuar cambios significativos en las políticas gubernamentales depende de la dinámica interna de los respectivos ministerios y gobiernos.

De la misma manera, hay signos de que el debate sobre la libertad de internet comienza a madurar, tanto en lo que respecta al desarrollo de iniciativas políticas sustanciales sobre libertad de internet como a una mayor coherencia política nacional e internacional. Un informe reciente de la consultora de Washington Center for New American Security, titulado «Internet Freedom: A Foreign Policy Imperative in the Digital Age»<sup>10</sup> (Libertad de internet, un imperativo de política exterior en la era digital) propone ocho «principios» que deberían orientar las políticas de libertad de internet en Estados Unidos; varios de ellos con sustanciales iniciativas políticas para la promoción de la libertad de expresión, como la reforma del control de exportaciones, la creación de incentivos económicos para que las empresas apoyen la libertad de expresión y un intento de crear normas internacionales.

### Derechos humanos en internet como política exterior

Mientras continúa el debate sobre la libertad de internet, existe otra veta del debate internacional sobre libertad de expresión en internet que es diferente y podría ser llamada «abordaje basado en los derechos humanos». Esta estrategia es seguida de manera específica por varios estados, en particular Suecia y Brasil, y diversas organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil. Su discurso busca situar el debate sobre la libertad de expresión en internet en el marco de las normas actuales de derechos humanos, tratando de encontrar maneras de aplicar las normas existentes y de crear «nuevos derechos» para internet<sup>11</sup>. La estrategia se lleva adelante en colaboración con instituciones internacionales que promueven los derechos humanos y la libertad de expresión, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

7 C. Woitier «Sarkozy préfère «l'internet civilisé» aux cyberdissidents» Le Figaro 20 de mayo de 2011 [www.lefigaro.fr/politique/2011/05/20/01002-20110520ARTFIG00584-sarkozy-prefere-l-internet-civilise-aux-cyberdissidents.php](http://www.lefigaro.fr/politique/2011/05/20/01002-20110520ARTFIG00584-sarkozy-prefere-l-internet-civilise-aux-cyberdissidents.php)

8 Discurso del ministro de Asuntos Exteriores de Holanda Uri Rosenthal en la reunión de Bruselas del Acuerdo Internacional de Economía Digital (IDEA) (Bruselas, Bélgica, 23-24 de marzo de 2011) [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/03/24/speech-by-pieter-de-gooijer-at-the-international-digital-economy-accords-idea-brussels-meeting.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/03/24/speech-by-pieter-de-gooijer-at-the-international-digital-economy-accords-idea-brussels-meeting.html)

9 G. Westerwelle «Gastbeitrag von Guido Westerwelle: Die Freiheit im Netz» Frankfurter Rundschau 27 de mayo de 2011 [www.fr-online.de/politik/meinung/die-freiheit-im-netz/-/1472602/8496970/-/index.html](http://www.fr-online.de/politik/meinung/die-freiheit-im-netz/-/1472602/8496970/-/index.html)

10 R. Fontaine y W. Rogers *Internet Freedom: A Foreign Policy Imperative in the Digital Age* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2011)

11 W. Benedek, M. C. Kettemann y M. Senges *The Humanization of Internet Governance: A roadmap towards a comprehensive global (human) rights architecture for the Internet* (2008) [www.worldcat.org/title/humanization-of-internet-governance-a-roadmap-towards-a-comprehensive-global-human-rights-architecture-for-the-internet/oclc/619152167&referer=brief\\_results](http://www.worldcat.org/title/humanization-of-internet-governance-a-roadmap-towards-a-comprehensive-global-human-rights-architecture-for-the-internet/oclc/619152167&referer=brief_results)

Un informe reciente del Relator Especial de la ONU Frank La Rue titulado sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión se dedica principalmente a desarrollar «principios generales sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión e internet»<sup>12</sup> como también un marco dentro del cual los contenidos de internet puedan ser razonablemente restringidos. Este informe se basó en un extenso proceso de consultas con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, empresas internacionales y expertos/as. En consecuencia, resulta el mejor marco desarrollado para aplicar las normas de derechos humanos a la libertad de expresión en internet.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia ha seguido esta estrategia activamente en varios niveles diferentes, destacando su apoyo permanente al Relator Especial<sup>13</sup>. Su prolongado apoyo a los marcos de derechos humanos en internet le da al Ministerio un nivel considerable de credibilidad internacional en lo que se refiere a libertad de expresión en internet, como también su capacidad para organizar declaraciones de libertad de expresión en internet en representación de una amplia coalición en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>14</sup>.

La búsqueda de un abordaje basado en los derechos humanos también condujo al desarrollo de una amplia variedad de declaraciones, principios y cartas de derechos de internet. Estas suelen desarrollarse dentro de organizaciones internacionales o coaliciones multipartitas e intentan desarrollar marcos de derechos humanos que también se apliquen a la libertad de expresión en internet<sup>15</sup>. El contenido de estos documentos es extremadamente diverso y comprende desde una elaboración de principios básicos como los Principios para la Gobernanza y Uso de Internet de Brasil (2009), los Principios de la Iniciativa de Red Global (2008) o los Principios para la Gobernanza de Internet del Consejo de Europa (2011), hasta documentos más abarcadores que procuran elaborar y aplicar derechos, como la Carta sobre Derechos en Internet (2006) de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC)<sup>16</sup> o la

Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet (2010).

Todos estos documentos tienen en común la referencia a las normas internacionales de derechos humanos, siendo la principal la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). En su elaboración colabora un amplio abanico de participantes provenientes de trasfondos institucionales diversos, que incluyen organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades académica y tecnológica. Los ministerios de asuntos exteriores, aunque suelen involucrarse en el proceso de elaboración de los borradores, no suelen asumir liderazgos en la composición de los documentos.

Uno de los ejemplos más interesantes de esta clase de esfuerzos colaborativos es la Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet<sup>17</sup>, desarrollada por la Coalición Dinámica de Derechos y Principios de Internet del Foro de Gobernanza de Internet. Para tener una idea de la diversidad involucrada en el proceso de elaboración, el comité coordinador de la coalición esta compuesto por académicos de Japón, Brasil, Reino Unido y Estados Unidos, representantes de la sociedad civil de India, Estados Unidos y Brasil, representantes del sector privado de Alemania, Reino Unido y Estados Unidos, representantes del Consejo de Europa y UNESCO y un diplomático sueco.

En todos estos documentos es fundamental la creencia de que los derechos humanos constituyen un marco relevante para promover los derechos de las personas en internet. En consecuencia, este abordaje se centra en el reconocimiento de los «derechos humanos en internet» dentro de la comunidad más amplia de los derechos humanos y las leyes internacionales de derechos humanos. Parecería que con el informe de La Rue, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, se ha dado un paso significativo en esta dirección, pero aún queda por verse cómo es recibido el informe en sí.

## ¿Los caminos por delante? Coherencia de las políticas de internet...

Mientras que muchos estados están preparados para afirmar la importancia de los derechos humanos y del derecho a la libertad de expresión en internet, tal como hemos mencionado, muy pocos se involucraron activamente en el proceso de desarrollo de las cartas y principios que se han multiplicado en los últimos cinco años. Aunque estos procesos no

12 F. La Rue *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* (Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2011): 6

13 Observaciones de Carl Bildt sobre el autoritarismo digital (2011) [www.sweden.gov.se/sb/d/14194/a/169246](http://www.sweden.gov.se/sb/d/14194/a/169246)

14 J. Knutsson «Freedom of Expression on the Internet Cross-Regional Statement» (s/f) [www.sweden.gov.se/sb/d/14194/a/170566](http://www.sweden.gov.se/sb/d/14194/a/170566)

15 Benedek, Kettemann y Senges *The Humanization of Internet Governance*

16 Asociación para el Progreso de las Comunicaciones *Carta de APC sobre derechos en internet* (2006) [www.apc.org/en/system/files/APC\\_charter\\_ES.pdf](http://www.apc.org/en/system/files/APC_charter_ES.pdf)

17 Internet Rights and Principles Dynamic Coalition *Charter of Human Rights and Principles for the Internet: Beta Version 1.1.* (2010) [internetrighsandprinciples.org/node/367](http://internetrighsandprinciples.org/node/367)

tienen que desembocar, necesariamente, en tratados internacionales como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa (2001), proporcionan un espacio para definir y elaborar conceptos y principios sobre libertad de expresión en internet.

Los ministerios de asuntos exteriores tienen que lidiar cada vez con más frecuencia con traducir iniciativas relacionadas con la libertad de expresión a lineamientos de política exterior. Al respecto, se mencionan con persistencia tres aspectos clave: (1) un vínculo con los marcos de derechos humanos existentes, (2) el rol percibido de internet para promover o alimentar revoluciones y (3) el rol cuestionable del sector privado. Pero estos aspectos se desarrollan en contextos políticos muy diferentes. Las «estrategias de libertad de internet» se concentran más en objetivos específicos de política exterior y en eventos específicos percibidos como vinculados casualmente a la libertad de expresión. En contraste, las «estrategias de derechos humanos en internet» se concentran en desarrollar e integrar aspectos de la libertad en internet a los marcos existentes de derechos humanos.

Para las estrategias basadas en la libertad de internet es muy importante la coherencia de las políticas de internet gubernamentales. Esto surge de estrategias políticas de internet nacionales e internacionales muy diferentes, que pueden llevar a conflictos de valores, que a su vez pueden ser muy perjudiciales para la política exterior. En aquellos ámbitos a los que se dirigen estas posiciones, también persiste la tensión entre políticas de internet en el nivel nacional –WikiLeaks en Estados Unidos o la ley HADPI en Francia– y una política exterior que promueve la libertad en internet. El desafío no consiste en reunir todas las áreas políticas relevantes en un solo documento, como fue el de la Estrategia Internacional para el Ciberespacio de Estados Unidos<sup>18</sup>, sino en desarrollar un marco coherente con principios que los ministerios y otras áreas puedan utilizar.

En esto las estrategias de derechos humanos en internet cuentan con ventaja, pues ya disponen de un conjunto claro de principios, pero dependen del reconocimiento de que «los derechos en internet son derechos humanos»<sup>19</sup>. También cuentan con la ventaja de que en el proceso de elaboración participa una amplia base de actores. Teniendo en cuenta la cantidad de cartas y principios que circulan en la actualidad, aún queda por ver si es posible desarrollar un marco general coherente de derechos humanos en internet.

Por último, a medida que maduran las políticas de libertad en internet y se desarrollan marcos de derechos humanos en internet, es probable que se produzca una creciente superposición entre las estrategias de libertad en internet y las estrategias basadas en los derechos humanos.

Si bien las diferencias entre estados que procuran estrategias de política exterior distintas sobre estos temas tenderán a subsistir debido a los diferentes intereses estratégicos y a diferentes objetivos de política exterior, hay razones que permiten sugerir que puede haber espacio para una mayor cooperación entre estados en el desarrollo de políticas que busquen mayor libertad de expresión en internet. ■

18 US National Security Council *International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World* (Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos, Consejo de Seguridad Nacional, 2011)

19 Asociación para el Progreso de las Comunicaciones *Los derechos en internet son derechos humanos* (2011) [www.apc.org/es/pubs/briefs/derechos-de-internet-son-derechos-humanos-sostiene](http://www.apc.org/es/pubs/briefs/derechos-de-internet-son-derechos-humanos-sostiene)