

**APORTES DE AMNISTIA INTERNACIONAL A LA LEY MODELO INTERAMERICANA PARA
PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA DIGITAL CONTRA LAS MUJERES
POR RAZONES DE GÉNERO**

I. Introducción

Desde Amnistía Internacional valoramos el significativo trabajo desarrollado por el MESECVI en la protección de los derechos humanos de las mujeres en el entorno digital y destacamos positivamente este proceso de participación abierta y la incorporación de los aportes que surgen de los diferentes espacios de consulta.

Esta instancia de consulta representa una oportunidad para avanzar en la construcción de marcos normativos más robustos y efectivos, garantizando que las diversas voces sean escuchadas, para la construcción de una ley modelo con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

En este contexto, realizaremos aportes y observaciones orientados a fortalecer el texto sugerido. Nuestro objetivo es contribuir a que esta iniciativa cumpla plenamente su propósito, asegurando un equilibrio adecuado entre la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la salvaguarda de la libertad de expresión, como derecho fundamental.

A continuación, detallamos diversos aspectos que sugerimos robustecer a efectos de garantizar un equilibrio adecuado en materia de derechos humanos:

1. Ajustar la técnica legislativa a efectos de clarificar las conductas reprochables y sus consecuencias en cada caso.
2. Distinción y abordaje específico de la violencia digital por razones de género contra las mujeres políticas, de los criterios previstos para periodistas y mujeres con voz pública.
3. Tratamiento de los proveedores de servicio.
4. Sobre la regulación de los proveedores de servicios, moderación de contenidos y suspensión de servicios.
5. Alcance de la atribución de facultades a las autoridades administrativas.
6. Ejercicio de la acción penal pública dependiente de instancia privada.
7. Claridad en la determinación de la competencia jurisdiccional.

II. Aportes al proyecto de Ley Modelo Interamericana

1. Ajustar la técnica legislativa a efectos de clarificar las conductas reprochables y sus consecuencias en cada caso.

Advertimos que sería conveniente ajustar la redacción de los art. 7 y 8 que identifican las diversas manifestaciones de la violencia digital contra las mujeres por razones de género de la ley, a efectos de clarificar las conductas reprochables y sus consecuencias:

1.1 Clarificar el universo de acciones consideradas ilícitas por el proyecto de ley: en varios pasajes del articulado se hace referencia a las “acciones ilícitas”, pero sin precisar si ello abarca únicamente los incisos a) al j) del art. 7 (de acuerdo con lo expresado en el art. 34) o si comprende la totalidad de las acciones establecidas en el art. 7. Esta falta de claridad respecto de cuáles hechos pueden ser considerados delitos penales resulta problemática a la luz del principio de legalidad.

1.2 Clarificar consecuencia legal y medidas a adoptarse ante los supuestos comprendidos en el art 7 inc. k) al o).

1.3 Robustecer la definición de las acciones ilícitas: La violencia de género en los entornos digitales puede manifestarse a través de diversas formas que son dinámicas y cambiantes, por lo cual resulta difícil establecer una lista acabada de ataques y comportamientos que ocurren en el espacio digital. Sin embargo, algunas de las definiciones sobre las expresiones de la violencia de género digital se encuentran descriptas en términos amplios o vagos lo que puede entrar en colisión con el derecho a la libertad de expresión.

De acuerdo con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, toda limitación a la libertad de expresión debe ajustarse al test tripartito por el cual se requiere que esté establecida por ley de forma previa y de manera expresa, clara y precisa. De lo contrario podrían otorgarse facultades discrecionales muy amplias a las autoridades administrativas y/o a los proveedores de servicios, lo que podría agravar riesgos de censura previa o imponer responsabilidades desproporcionadas. Además, cuando se trata de limitaciones impuestas por normas penales se deben satisfacer adicionalmente las

exigencias propias del principio de estricta legalidad.¹ En virtud de las razones expuestas, sugerimos:

- **El art. 7 inc. k)** describe como discurso de odio “incitar a la violencia o a **cualquier otra acción ilegal** contra una mujer o grupo de mujeres...”. Se sugiere aclarar si se refiere a acción ilegal de acuerdo con los marcos normativos nacionales o bien especificar su alcance.

Por otro lado, advertimos que la redacción previa del anteproyecto incluía en este inciso la referencia a “discursos de odio”, que ha sido eliminada del presente artículo. Se sugiere adoptar la definición de discurso de odio del derecho internacional de los derechos humanos conforme Estrategia y Plan de Acción de UN para lucha contra el Discurso de Odio² y principios de Rabat.

- **El art. 7 inc. d)** refiere a “**explotar a una mujer** para que envíe imágenes, videos o mensajes íntimos sexuales”. Se sugiere clarificar si el término de referencia alude a la explotación sexual o bien precise su significado.
- En el **Art.7 inc. l)**, la acción “**humillar**” no es lo suficientemente precisa y podría abarcar un espectro demasiado amplio de expresiones, incluyendo manifestaciones legítimas de crítica, sátira o expresiones que “ofenden”. Se recomienda suprimir el término y modificar la redacción por una formulación más precisa que delimite con claridad los comportamientos que se buscan regular.
- **Art. 7 inciso o):** se sugiere eliminar el inciso de referencia dada su amplitud y vaguedad.

2. Sobre el estándar de mujeres políticas, periodistas y con voz pública

La violencia de género en entornos digitales tiene efectos desproporcionados en mujeres periodistas, con voz pública y políticas. Por ello, valoramos positivamente que el proyecto

¹104 Corte I.D.H., Caso Usón Ramírez Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55

² Es decir, *cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad.*

regule en forma específica un apartado que evidencie la magnitud de esta problemática y su especificidad. Sin embargo, consideramos necesario revisar la manera en la que el texto aborda las diversas categorías y que se diferencie el abordaje de las “mujeres políticas” de las “mujeres con voz pública” y “periodistas”.

- Consideramos necesario profundizar el concepto de mujeres con voz pública, delimitar sus características y alcances específicos.
- Las mujeres políticas y en la política enfrentan formas específicas de violencia y discriminación que buscan excluirlas del debate público y limitar su participación democrática. No obstante, es importante tener en cuenta que el discurso dirigido a figuras públicas, como las mujeres que ejercen cargos políticos o partidarios, goza de una protección reforzada, en tanto se considera parte del escrutinio legítimo en una sociedad democrática. En este marco, cualquier restricción desproporcionada puede afectar gravemente el ejercicio del derecho a expresar opiniones y a difundir información de interés público. En virtud de esta complejidad particular que atraviesa la situación de las mujeres políticas, se sugiere abordarlas en un eje diferenciado respecto de las mujeres periodistas u otras voces públicas.
- No surge del articulado de la Ley las consecuencias previstas ante manifestaciones de violencia digital contra mujeres periodistas, políticas o con voz pública, ni medidas específicas para hacer cesar la violencia, frenar o reparar el daño para sus víctimas. Por ello, se sugiere clarificar su alcance.

Por otro lado, observamos que algunas de las definiciones del art. 8 merecen una mayor precisión. En efecto, sugerimos:

- **Art. 8 inc. b):** celebramos que la ley tenga entre sus objetivos combatir el **lenguaje misógino, machista, contra mujeres políticas**, no obstante, preocupa la falta de claridad sobre qué medidas deben adoptarse ante este supuesto. Se sugiere orientar las líneas de acción al desarrollo de campañas de educación y sensibilización para promover los derechos humanos de las mujeres y fortalecer su seguridad digital; programas educativos formales y no formales, enfocados en contrarrestar prejuicios y estereotipos de género que perpetúan la idea de la inferioridad de las mujeres o los roles estereotipados que refuerzan la violencia de género; recopilar datos estadísticos para el diseño de políticas públicas y promover procesos de formación y capacitación sobre violencia digital política contra las mujeres por razones de

género al interior de los partidos políticos, movimientos, alianzas o concertaciones; y las organizaciones intermedias.

- **Art. 8 inc. f):** sugerimos eliminar el término “**asustar**”, ya que podría traer aparejada una limitación indebida de la libertad de expresión.
- Sumado a ello, los **contenidos falsos o maliciosos (Art. 8 Inc.c)** tienen un estándar particular en materia de libertad de expresión. La llamada doctrina de la real malicia establece parámetros para limitar las expresiones falsas o maliciosas dirigidas a funcionarios públicos, en particular cuando son divulgadas por quienes ejercen el periodismo. En este sentido, el estándar requiere que se pruebe que la declaración falsa sea realizada con **conocimiento de su falsedad o con la intención de generar un daño sabiendo de su falsedad**. Por ello, se sugiere que se precise el alcance de los contenidos falsos o maliciosos y se adecuen a los estándares para evitar que este tipo de medidas se conviertan en un mecanismo que limite el debate público y la crítica hacia quienes ocupan roles de relevancia en la sociedad.

3. Tratamiento de los proveedores de servicios

El **art. 5 inc. b)** define a los proveedores de servicios, sujetos alcanzados por las obligaciones y responsabilidades que establece la norma. Las plataformas digitales y redes sociales desempeñan un papel clave en la prevención y moderación de expresiones violentas que circulan en sus plataformas. Asimismo, tienen responsabilidades específicas en materia de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sin embargo, no todos los proveedores de servicios digitales pueden asumir las mismas responsabilidades, sobre todo, aquellas más rigurosas relativas a moderación de contenidos, representación legal, puntos de contacto y mecanismos de reclamación, entre otras obligaciones que establece esta ley. En este sentido, **sugerimos que la normativa realice una distinción de las obligaciones en función del tamaño y el alcance de las empresas proveedoras de servicios**. Podría resultar inspiradora la experiencia de la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea (en adelante DSA) en tanto realiza una distinción entre los diferentes proveedores de servicios digitales e introduce obligaciones específicas y más rigurosas para **las plataformas en línea de gran tamaño (VLOPs) y los motores de búsqueda de gran tamaño (VLOSE)**.

En efecto, la DSA señala que se entienden por plataformas en línea y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño aquellas que alcanzan una media de 45 millones de usuarios activos mensuales en la UE³ y que son designados como tales por la Comisión Europea. Entre las plataformas que tienen muchas probabilidades de ser designadas como VLOP/VLOSE se encuentran Facebook e Instagram de Meta, Google Search, YouTube, TikTok, Amazon y X. Mientras que son consideradas pequeñas empresas aquellas que empleen a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual no supere los 10 millones.⁴

De esta manera todas las plataformas están obligadas a establecer medidas que garanticen un espacio libre de violencia basada en género en resguardo de la libertad de expresión. Además, las plataformas y motores de búsqueda en línea de gran tamaño están sujetas a normas específicas como consecuencia de los riesgos especiales que puede traer aparejado la difusión de contenido ilícito y dañino en razón de su tamaño, volumen de circulación e impacto.⁵

De esta manera, la DSA, al establecer distintos niveles de responsabilidad según el tipo de proveedor de servicios, garantiza que los costos de estas medidas sean proporcionales al volumen de actividad y al posible impacto de los daños. Esto permite asegurar un equilibrio entre la regulación y la protección de derechos, evitando restricciones desproporcionadas que puedan poner en riesgo el desarrollo económico y la innovación digital.

4. Sobre la regulación de los proveedores de servicios, moderación de contenidos y suspensión de servicios

La regulación de las plataformas digitales, en particular cuando involucra la moderación, eliminación de contenido o la suspensión de servicios, puede generar impactos significativos en la diversidad de opiniones y el libre intercambio de ideas en el entorno digital. Por esta razón, cualquier normativa orientada a prevenir y erradicar la violencia de género que ocurre en los entornos digitales debe armonizarse cuidadosamente con los

³ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2022/2065, octubre de 2022, párrf.76

⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Recomendación de la Comisión sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, mayo 2003, 2003/361/CE.

⁵ Amnesty Internacional, What the EU's Digital Services Act means for human rights and harmful Big Tech business models. Julio 2022. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/07/POL3058302022ENGLISH.pdf>

principios de libertad de expresión y debido proceso, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

En este sentido, advertimos que la regulación prevista en el art. 19 sobre moderación de contenidos y en el art. 23 sobre suspensión de servicios **delega en las plataformas digitales la potestad de decidir sobre estas medidas sin establecer mecanismos de supervisión adecuados**. Esta ausencia de control puede derivar en restricciones arbitrarias o desproporcionadas a la libertad de expresión. En este sentido, podría darse un escenario contrario al que la normativa busca regular: por ejemplo, podría ocurrir que una plataforma digital, en sus términos y condiciones, impusiera restricciones por ejemplo a expresiones vinculadas a aborto o diversidad de género, resultando en la eliminación de contenido legítimo y de interés público. Para evitar estos riesgos, es fundamental **que la moderación de contenidos y la suspensión de servicios no queden exclusivamente en manos de las plataformas digitales**, sino que sean reguladas mediante **criterios claros y mecanismos de supervisión** en conjunto con las autoridades estatales.

Asimismo, el marco normativo debe establecer los **criterios objetivos para la moderación de contenidos y suspensión de cuentas**, garantizando que las medidas adoptadas sean proporcionales idóneas y cuya necesidad sea imperiosa. El artículo 23, por ejemplo, dispone que las medidas de restricción, suspensión o eliminación de contenidos se aplicarán a las expresiones que puedan constituir las acciones ilícitas según el art. 7 de la ley. No obstante, la redacción no precisa si se refiere a la totalidad del art. 7 o únicamente a las conductas descritas en sus incisos de la a) a la j). Esta falta de claridad puede derivar en interpretaciones amplias que den lugar a la regulación desproporcionada de las expresiones que circulan.

5. Alcance de la atribución de facultades a las autoridades administrativas.

Observamos con preocupación el **alcance de la atribución de facultades a las autoridades administrativas para ordenar la moderación, eliminación o suspensión de cuentas**, como se establece en el **art. 19, inciso a)**, y en el **art. 21**, que regula la interacción entre plataformas digitales y las órdenes emitidas por autoridades estatales. La delegación de estas decisiones en organismos administrativos, sin intervención judicial previa, podría derivar en un ejercicio discrecional y desproporcionado del poder estatal sobre la circulación de información. En contextos donde existen políticas restrictivas sobre ciertos contenidos, en particular aquellos relacionados con género y derechos sexuales y

reproductivos, esta atribución podría ser utilizada para limitar el debate público y silenciar voces disidentes, como por ejemplo para limitar el ejercicio de la libertad de expresión de defensoras de derechos humanos de las mujeres y diversidades.

6. Ejercicio de la acción penal pública dependiente de instancia privada

El art. 34 establece que las acciones ilícitas contempladas en el **art. 7)** deben ser tipificadas como **delitos de acción pública**. Sugerimos que se revise esta calificación ya que, por lo general, los delitos que involucran a víctimas de violencia de género suelen ser dependiente de instancia privada.

En el caso de Argentina, los delitos que involucran a víctimas de violencia de género suelen ser de instancia privada. Independientemente de la regulación de cada país, la instancia privada en esta clase de hechos busca respetar los tiempos de las víctimas en cuanto a la denuncia y la decisión de impulsar o desistir del proceso penal, con el objetivo de evitar la revictimización que puede generar la intervención judicial.

Las víctimas de violencia de género enfrentan múltiples barreras en el acceso a la justicia, ya sea por la falta de respuestas adecuadas por parte del sistema judicial, porque son sometidas a múltiples pericias innecesarias, porque no se respeta sus tiempos y otros factores que inciden en la revictimización. Por ello, respetar la decisión de la víctima, contribuye garantizar una justicia verdaderamente accesible y reparadora y que ponga los intereses de las víctimas en el centro de sus decisiones.

7. Sobre la jurisdicción

Observamos que el **art. 36** no establece un orden de prelación entre los diversos supuestos que determinan los tribunales competentes, lo cual en la práctica podría traer aparejado un problema de competencia al superponerse los diferentes criterios establecidos en el artículo. Esta falta de jerarquización podría derivar, incluso, en disputas jurisdiccionales entre distintos Estados, lo que afectaría la eficacia de la persecución penal y en definitiva la protección de las víctimas.

Palabras finales

Amnistía Internacional reconoce los avances significativos en la protección de los derechos de las mujeres y diversidades en la región y celebra el proceso impulsado por el MESECVI para la adopción de la Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la

violencia digital contra las mujeres. El diálogo entre actores clave es fundamental para establecer consensos que permitan la identificación de soluciones efectivas que orienten tanto a los Estados como a las plataformas digitales en su responsabilidad de prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género en el ámbito digital.

Por último, sugerimos se solicite opinión a la **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH**, a fin de contar con una mirada experta en materia que contribuya a fortalecer la ley, garantizando que se convierta en una herramienta efectiva para combatir la violencia digital de género sin comprometer otros derechos fundamentales.