



Montevideo 03/02/2023

Naciones Unidas

Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión,

Sra. Irene Khan

Presente

En respuesta a su pedido de informe, de fecha 27 de diciembre de 2022 sobre:

"Libertad de Opinión y Expresión y Desarrollo Sostenible - Por qué importan las voces"

Dirigido a todas las misiones permanentes ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, se da respuesta a:

1. En su opinión, ¿cómo contribuye el derecho a la libertad de opinión y de expresión al logro de los ODS? Proporcione ejemplos, siempre que sea posible, con datos concretos relativos al impacto. Mencione también las leyes, políticas y otras medidas pertinentes.

R) En cuanto a la normativa reinante en nuestro país contamos con la Ley N^o 18.381 sobre Acceso a la Información Pública y la Ley N^o 19.307 "Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual"

2. ¿Existen restricciones u otros desafíos a la libertad de expresión o al acceso a la información que afecten la prestación de servicios públicos y el logro de los derechos económicos, sociales y culturales en su país? ¿Qué grupos de personas se ven más afectados por estas restricciones y de qué manera? ¿Qué medidas recomendaría para abordar sus problemas?

3. ¿Qué factores afectan al derecho a la expresión y a la información de las mujeres y las niñas, los pueblos indígenas y otras comunidades pobres y marginadas y a su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en su país? ¿Qué medidas legales, políticas o de otro tipo ha adoptado el gobierno para superar estos problemas? ¿En qué medida son eficaces estas medidas y qué mejoras recomendaría?

R) Esta Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República es la encargada de la rectoría del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas del Poder Ejecutivo. En tal carácter, tendrá los cometidos generales de promoción, diseño, supervisión, coordinación, evaluación, seguimiento y difusión de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y, en particular, la coordinación de dichas políticas, según



su Ley de Creación Nº 19.149 Art Nº 67 y ss y sus modificativas, Ley Nº 20.075 Art. Nº 50, esta Secretaría no se encuentran dentro de sus cometidos brindar recomendaciones.

4. ¿Qué han hecho las empresas digitales para promover el acceso seguro e ininterrumpido en línea a información y comunicaciones oportunas y pluralistas de las mujeres y las comunidades pobres y marginadas? ¿Cómo pueden las empresas de tecnologías de la información y la comunicación colaborar mejor con los gobiernos y las comunidades para promover el desarrollo sostenible?

R. Como fuese mencionado en el Pedido de Informe solicitado por la Relatora Especial en fecha 15 de diciembre de 2021, se indicó:

“Sin perjuicio de no estar previstos en forma expresa, el acceso a Internet y la libertad de expresión en línea pueden ingresar al marco constitucional uruguayo de conformidad con los artículos 28, 29, 72 y 332 de nuestra Constitución.

Este 2021 el Observatorio de latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia OBSERVACOM presentó la propuesta “Estándares para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la libertad de expresión en línea y una internet libre y abierta”, que busca establecer criterios para la regulación de contenido buscando una “tercera vía” para dejar de lado las tendencias actuales, que son la autorregulación de las compañías tecnológicas o la intervención estatal total. Se presentará en el Parlamento para comenzar a estudiar y regular esta cuestión que es auge en el hemisferio sur y continente americano. (...)

En Uruguay Plan Ceibal en la educación, como plataforma accesibilidad y en contexto del transcurso de la pandemia tuvo un impacto en la continuidad de la educación.”

Debemos tener presente que según resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 13 de julio de 2021, N° A/HRC/RES/47/16, en la cual se expresa:

“Reconociendo el concepto de universalidad de Internet y, en este sentido, también los indicadores de la universalidad de Internet elaborados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura como una posible herramienta para reducir las brechas digitales”.

5. ¿Qué leyes, políticas y prácticas existen en su país para facilitar la participación y el acceso público a la información y los datos relacionados con el desarrollo sostenible?

¿Dónde ha habido éxitos, o por el contrario retos, a la hora de facilitar el acceso a la información y los datos relacionados con el desarrollo sostenible en relación con a) los gobiernos y b) las empresas?

R. A los efectos de dar cabal cumplimiento a las directivas establecidas por los organismos internacionales y de dicha convención surge la ley 19.307 llamada “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, que fuera publicada en el Diario Oficial con fecha 14.I.2015. que regula a los servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual a los que define como los que proporcionan “una oferta estable y permanente de señales de radio o televisión”. No incluye a los servicios de comunicación audiovisual que utilicen Internet, servicios de



telecomunicaciones y de comercio electrónico a los que se acceda a través de un servicio de comunicación audiovisual y la difusión de contenidos audiovisuales limitada a espacios cerrados.

Las disposiciones de la norma son de aplicación a los titulares de: i) servicios de comunicación audiovisual establecidos en nuestro país; ii) señales de radio o televisión que se encuentren establecidos en nuestro país o cuyas señales o servicios sean difundidos por los servicios incluidos anteriormente; iii) servicios de comunicación audiovisual no establecidos en Uruguay pero que comercialicen sus servicios total o parcialmente en nuestro país.

Se prevé que los servicios de comunicación audiovisual podrán ser prestados por personas físicas o jurídicas privadas y públicas, estatales y no estatales, en régimen de autorización o licencia y en las condiciones establecidas en la ley y su reglamentación.

Se establece que el Estado tiene el deber de instrumentar medidas adecuadas para evitar o limitar la formación de monopolios y oligopolios privados, así como establecer mecanismos para su control.

El Poder Ejecutivo uruguayo remitió a su Parlamento un anteproyecto de modificación de esta Ley de Medios, que actualmente está vigente para dar cabal cumplimiento a la normativa de nuestro país estando a estudio por el parlamento uruguayo dichas modificaciones.

En lo relacionado a la acceso a la información pública, en nuestro ordenamiento jurídico contamos con la Ley N° 18.381 la cual permite a cualquier persona solicitar a través de un procedimiento determinado por la norma acceder a información pública, en caso de que el organismo incumpla o no proporcione la información requerida, el peticionante podrá recurrir a la vía judicial.

6. ¿Qué papel desempeñan los medios de comunicación en la promoción del desarrollo sostenible en su país? ¿A qué retos y amenazas se enfrentan los periodistas a la hora de acceder a la información pública o de informar o criticar las políticas de desarrollo?

7. ¿Qué leyes, políticas y otras medidas institucionales existen en su país para proteger el periodismo de investigación y la denuncia de irregularidades? ¿En qué medida son eficaces y qué otras medidas deberían adoptarse para proteger a los periodistas y los lanzadores de alerta? En la medida de lo posible, facilite ejemplos concretos de periodismo de investigación o de denuncia de irregularidades relacionados con el desarrollo sostenible, por ejemplo, la denuncia de casos de corrupción o de uso indebido de los recursos naturales.

R. En lo que respecta a las medidas adoptadas para investigar las agresiones contra periodistas, debe tenerse presente que en nuestro país la ley la Ley 19.293 en redacción dada por las leyes 19.436, 19.653 y 19.889 (Código del Proceso Penal)-<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014->, que entró a regir el 1º de noviembre de 2017, instauró el sistema penal acusatorio en nuestro país, lo que determinó que la titularidad de la acción penal pública y las medidas de instrucción están a cargo de la Fiscalía.



8. Además o en lugar de los puntos anteriores ¿Cuáles cree que son las cuestiones clave en relación con el desarrollo sostenible que merecen la atención de este mandato?

¿Tiene alguna recomendación específica que cree que la Relatora Especial debería hacer en su informe?

R. Uno de los aspectos claves en relación al desarrollo sostenible que merecen la atención desde la perspectiva de la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión es el desarrollo de sistemas de información sobre derechos humanos y políticas públicas. El derecho a la libertad de expresión y de opinión está amenazado por la proliferación de información falsa, o de mala calidad, o de la que no es posible realizar un rastreo de su confiabilidad. Es necesario, por lo tanto, desarrollar sistemas oficiales con autonomía e independencia técnica, de indicadores de derechos humanos y políticas públicas, que sean confiables, transparentes y con participación y control ciudadano desde la sociedad civil.

El desarrollo de las garantías de los derechos humanos como medio para realizar la dignidad humana de todas las personas, es uno de los principales desafíos de los Estados contemporáneos. Se trata de concebir al Estado con carácter proactivo, orientando toda su actuación en función de colocar a las personas en el centro de la mirada y de sus objetivos de desarrollo.

El cambio de paradigma en la concepción de los derechos humanos que está en juego consiste en pensar las garantías primarias, esto es, aquellas medidas mediante las cuales los derechos llegan a ser una realidad y no un discurso retórico. Este cambio de mirada amplía la visión de que los derechos humanos son motivo de intervención cuando ocurre la violación, mediante mecanismos de acceso a la justicia. Sin dudas esta dimensión sigue siendo fundamental, pero los derechos humanos deben ser el norte que orienta toda la actuación del Estado. Su razón de ser y la que da legitimidad a sus poderes debe encontrarse en la realización más plena posible de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio. Los derechos humanos son asunto central de las políticas públicas.

La incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es por lo tanto el camino para asumir plenamente este rol y los desafíos que se presentan a las democracias en el presente. En este marco, la información de calidad, producida en forma sistemática, resulta imprescindible, tanto para la elaboración de diagnósticos como para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se implementan en garantía de los derechos humanos. Y estos aspectos son centrales para garantizar el derecho a la libertad de expresión y de opinión y para su ejercicio mediante la participación en los procesos de construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Al presente no existe aún un sistema único de indicadores de derechos humanos que se haya consolidado y universalizado como modelo, si bien existen dos modelos de amplia referencia: el elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y desarrollado posteriormente por el Grupo de Trabajo de Protocolo de San Salvador.



La situación actual nos coloca ante una cantidad abrumadora de indicadores generados en diferentes procesos paralelos, aunque se perciben intentos de comenzar a realizar esfuerzos para lograr un consenso respecto a su compatibilización y unificación. Las capacidades de los Estados para producir información asociada a las políticas públicas, si bien en gran medida existe en los ámbitos sectoriales y los especializados en estadística, no se conectan aún, fácilmente con los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y no siempre explicitan su carácter de indicadores de derechos humanos. La identificación de la situación de disfrute o no disfrute de los diversos derechos está relacionada con la identificación de los problemas que requerirán de respuestas por parte de los Estados para avanzar progresivamente hacia situaciones de mayor disfrute, esto es, responder a problemas de no satisfacción de niveles mínimos, y desafíos de mayor cobertura y reducción de brechas de desigualdad.

Un desafío presente es conectar el enfoque de derechos humanos con las capacidades institucionales existentes, pero para ello se requiere avanzar en los marcos conceptuales que le dan sistematicidad y sobre todo ponerlo en diálogo con las definiciones y mecanismos de producción de datos.

La adecuación a los desafíos del presente requiere una necesaria revisión de los indicadores y estructuras clasificatorias que se han ido esbozando hasta ahora. En esta revisión del camino recorrido hay una opción metodológica que entendemos que debe ser redefinida. En el momento en que se trabajaba en la definición de los criterios para la construcción de indicadores de derechos humanos, se hizo hincapié en la necesidad de diferenciarlos de los indicadores socioeconómicos o de desarrollo tradicionales, y en relevar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. En este sentido el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador señala "(...) se propone un proceso gradual (...) de modo de integrar la supervisión establecida en el marco del Protocolo al quehacer de las políticas públicas de los Estados; buscando diferenciar aquellos indicadores de medición de desarrollo socioeconómico de los indicadores de medición de derechos, evitando de este modo duplicar los esfuerzos ya realizados por los Estados, por los organismos especializados y observatorios que producen indicadores en la región."¹

Sin embargo, en los indicadores de medición de desarrollo socioeconómico, precisamente se encuentra un acumulado que resulta imprescindible para definir los diagnósticos sobre la situación de los derechos, aunque sea necesario re-pensarlos desde este nuevo enfoque. No es necesario duplicar los indicadores sino utilizar los existentes bajo una nueva clave de interpretación. Si se deja de lado este tipo de indicadores falta el punto de partida para definir los problemas y a partir de allí, desarrollar una línea de continuidad que pase por la adopción de políticas y llegue a los resultados.

El punto de partida para la organización de los sistemas de indicadores de derechos humanos consiste en identificar, en relación a cada uno de los derechos, cuáles son los

¹ *Ibidem.*



contenidos de aquello que no debe ser lesionado o de aquello a lo que debe ser asegurado su acceso como prestación, a todas las personas. Los aportes del comité DESCa través de sus Observaciones Generales, así como de diversas agencias multilaterales como OIT, OMS, OPS, y también diversas conferencias internacionales, han contribuido a definir y armonizar estos contenidos entre los países.

Estos indicadores de satisfacción de derechos deben ser complementados con variables de población que permitan relevar la situación de los grupos particularmente vulnerados en sus derechos o en situación de vulnerabilidad. De esta manera, disponiendo de una batería de indicadores de satisfacción de los diferentes contenidos de los derechos y cruzando la información con las variables de población pertinente, es posible disponer de información relevante para definir cuáles son los problemas específicos de derechos humanos a los que las políticas públicas deben responder. Esto significa identificar los déficits respecto a la universalidad de la satisfacción de los contenidos de cada derecho, respecto a la desigual distribución del acceso según poblaciones y respecto a las brechas de desigualdad.

Muchos indicadores de este tipo ya existen, están incorporados en los sistemas nacionales de información e inciden en la producción de diagnósticos y en la definición de políticas públicas, aunque no se los identifique claramente en sus ámbitos de aplicación como indicadores de derechos humanos. Muchos de estos son los que han sido relevados como indicadores de resultado en el marco de los indicadores de derechos humanos, pero no se los ha asumido como el punto de partida para la producción de diagnósticos sino para evaluar los resultados de las políticas.

Asumiendo el punto de partida de construir diagnósticos de derechos humanos, el segundo momento del que se debe ocupar el sistema de indicadores es el del cumplimiento de obligaciones o funcionamiento de las garantías. En relación a los problemas de derechos humanos relevados se busca hacer el seguimiento de las respuestas que se asumen desde las políticas públicas a esos problemas. De este modo, los indicadores estructurales, de proceso y de resultado quedan correlacionados con una línea que conserva el sentido con el que se está realizando el seguimiento y para el que se produce la información.

Este es precisamente el segundo aspecto fundamental a incorporar en la definición metodológica de los sistemas de indicadores: reconstruir la línea de continuidad que proporcione un marco lógico al monitoreo de la política pública. Cada contenido del derecho tendrá por lo tanto una línea de desarrollo para el seguimiento y evaluación de las garantías. Así, deberá relevarse para cada contenido del derecho, los aspectos sustantivos para la garantía de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas. En la guía para la aplicación y medición de indicadores de derechos humanos de ACNUDH, los indicadores se estructuran en un esquema que tiene en sus filas las categorías “estructurales, de proceso y de resultado” y en las columnas diferentes contenidos del derecho². Esta es una forma de agrupar estas dimensiones que permiten realizar el seguimiento de las políticas públicas en su calidad de garantías de derechos humanos. Sin

² Acnudh. Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. Ginebra, 2002. Ref: HR/PUB/12/5



embargo “estructurales, de proceso y de resultado” son categorías muy amplias y parece razonable subdividir las para una mayor claridad analítica.

Por su parte, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador definió un conjunto de categorías para organizar el sistema de indicadores. Éstas son nombradas como tres categorías conceptuales: i) recepción del derecho, ii) contexto financiero y compromiso presupuestario; y iii) capacidades estatales; y tres principios transversales: a) igualdad y no discriminación; b) acceso a la justicia, y c) acceso a la información y participación. Los indicadores luego se organizan en un cuadro de doble entrada que tiene en sus filas, las seis categorías mencionadas, y en tres columnas las categorías “estructurales, de proceso y de resultado”³. En este esquema sin embargo, no quedan del todo claras las líneas de correlación que conectan los contenidos del derecho con las medidas adoptadas para garantizarlos y con los resultados.

Para lograr un avance en la unificación de ambas metodologías que tome de cada una de ellas lo mejor y resulte en un esquema más inteligible la Secretaría de Derechos Humanos ha estado trabajando en una metodología que propone su reelaboración de la siguiente manera: Los indicadores se clasifican en un cuadro de doble entrada. Cada fila corresponde a un contenido del derecho y cada columna a las categorías que van permitiendo seguir el despliegue de las garantías hasta concluir en los resultados. Hemos optado por mantener las categorías definidas por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador en la medida de lo posible, disponiéndolas en las columnas, de modo que se encuentren con las filas que contienen los contenidos del derecho. En cada celda se colocan los indicadores que corresponden a estas dos coordenadas. Estas categorías pueden clasificarse dentro de la tipología de indicadores que establece indicadores estructurales de proceso y de resultado.

Así, las categorías Normativa, Institucionalidad, Políticas y Cobertura formal de las políticas fueron clasificadas como indicadores estructurales en tanto expresan la voluntad del Estado de garantizar el derecho; por su parte, las categorías Cobertura efectiva, Inversión presupuestaria, Acceso a la información y participación y Acceso a la justicia, fueron clasificadas como indicadores de proceso, en tanto expresan acciones efectivas que el Estado realiza en el marco de los procesos de garantía del derecho; y finalmente las tasas de cada contenido o atributo del derecho fueron clasificados como indicadores de resultado en la medida en que permiten observar la evolución de los déficits por insatisfacción del derecho y la reducción de las brechas de desigualdad en la satisfacción, según su distribución por grupos de poblaciones, pero esos mismos indicadores se colocan en una columna inicial para identificar el problema público al que las políticas deben responder. De este modo siguiendo una línea horizontal es posible monitorear el ciclo de la política pública y sus efectos en la transformación del problema.

El desarrollo del tipo de indicadores de funcionamiento de las garantías, agrupados en las columnas de indicadores estructurales y de procesos se encuentra en una etapa incipiente y sobre todo, resulta muy insuficiente el desarrollo de las capacidades institucionales para

³ OEA, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el “Protocolo de San Salvador”.



la producción sistemática y periódica de los datos, así como su integración en los sistemas de información y sus garantías de acceso a la información y difusión. Hay por lo tanto, un potente y pertinente programa a desarrollar en la construcción de sistemas de información sobre derechos humanos asociados a los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Creemos que es necesario establecer un espacio de trabajo que involucre a ONU y OEA para avanzar en la unificación de una metodología común de indicadores de derechos humanos. Asimismo creemos que es fundamental involucrar a los ámbitos institucionales nacionales que producen y procesan información para que exista una producción sistemática de los datos, en particular en lo relativo al funcionamiento de las garantías, incorporando las definiciones y los procedimientos en los registros administrativos. También resulta fundamental involucrar a las organizaciones de sociedad civil desde el comienzo en este proceso de trabajo para acordar metodologías de consenso y acoplarlos roles en sus procesos posteriores de implementación, seguimiento y mejora.

La Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de Uruguay proyecta organizar un seminario sobre esta temática en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur en el segundo semestre de 2024, durante la Presidencia Pro Témpore de Uruguay. Creemos que sería de suma relevancia la participación de la Relatora Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión en este proceso.