

El Examen Periódico Universal (EPU)

y su capacidad para promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas

photo:
Yuri Turkov/Shutterstock

DIRECTRICES PARA LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS (INDH)

I. ¿Qué es el Examen Periódico Universal?

El EPU se estableció en marzo de 2006, y desde entonces ha cumplido tres ciclos. Es un mecanismo único dentro del sistema de las Naciones Unidas para el **examen periódico de los registros de derechos humanos de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.**² Como una de las principales características del Consejo de Derechos Humanos (CDH), el EPU reformó y reestructuró la forma en que el sistema de las Naciones Unidas evalúa el respeto por los derechos humanos.

Si bien las INDH cubren una variedad de temas de derechos humanos, y participan en todos los aspectos que constituyen su mandato, el proceso del EPU es un medio único que merece atención e inversión de tiempo. Comprometerse con él ofrece una oportunidad importante (dentro de los mandatos de las INDH), para maximizar la cooperación y utilizar procesos convenidos internacionalmente para facilitar la protección de los derechos humanos en el país concernido. Las INDH se encuentran en una posición privilegiada para monitorear las políticas que pueden promover y proteger los derechos humanos, así como para controlar las violaciones.

ACERCA DEL EPU

Estas directrices de la UNESCO tienen como objetivo brindar apoyo práctico a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) sobre el uso del proceso del EPU, con el objetivo de promover la libertad de opinión y expresión, garantizar la seguridad de los periodistas y el acceso a la información, y fortalecer su capacidad para participar en el proceso en todas sus etapas.¹

¹ Instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) de todas las regiones fueron consultadas a fin de reunir información de referencia para estas Directrices. Agradecemos especialmente los datos proporcionados por el Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, y la Comisión de Derechos Humanos y Buena Gobernanza de Tanzania

² La base del examen, los principios que deben observarse, así como los objetivos y las modalidades del proceso, fueron elaborados más detalladamente por la Asamblea General en su Resolución 5/1 sobre la Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El mecanismo se perfeccionó aún más durante el proceso de examen, a través de la Resolución 16/21 y la Decisión 17/119.

¿Cómo funciona el proceso del EPU?³

Un ciclo de examen del EPU abarca un período de cuatro años y medio a cinco años, durante el cual se examinan los registros de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El proceso brinda una oportunidad equitativa a todos los Estados para presentar la situación relativa al respeto de los derechos humanos en sus respectivos países. Garantiza la uniformidad en el proceso de examen y en la decisión y comunicación de las acciones recomendadas a los Estados.

El proceso está diseñado para ofrecer asistencia técnica, en los casos en los cuales la capacidad de los Estados y las instituciones nacionales requieran mejoras para superar los desafíos. Los Estados que utilizaron dicha asistencia han desarrollado buenas prácticas, que comparten en sus informes al EPU, beneficiando a otros Estados y partes interesadas.

El EPU es un proceso impulsado por el Estado, que se lleva a cabo con el apoyo del CDH. Asimismo, su alcance no se limita a los gobiernos, permitiendo las contribuciones de otras partes interesadas, incluyendo grupos de la sociedad civil, académicos y periodistas. Es una herramienta de aplicación universal, al igual que la Agenda 2030.

El EPU reconoce el valor de las contribuciones de organismos nacionales, como los parlamentos y las INDH. Involucrar desde el principio a las INDH en el proceso aumenta el potencial de implementación de las acciones recomendadas a nivel nacional. La participación en el EPU les permite a estos organismos participar en el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos a nivel nacional, y ayudar al buen desempeño del país en el proceso internacional de rendición de cuentas.

¿Quién lleva a cabo el examen?

- El examen es realizado por el Grupo de trabajo del EPU, compuesto por los 47 miembros del Consejo, presidido por el presidente del Consejo.
- Cada examen de Estado cuenta con la asistencia de grupos de tres Estados, conocidos como troikas, que actúan como relatores. La selección de la troika para cada Estado se realiza mediante un sorteo, luego de las elecciones para los miembros del Consejo en la Asamblea General.
- La Oficina de la Alta Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) facilita el proceso de examen mediante la recopilación de información de los informes de los órganos de las Naciones Unidas, las INDH, los grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas, y ayuda a las troikas a preparar el informe final del examen realizado por el Grupo de Trabajo.

¿Qué evalúa el EPU?

El EPU evaluará en qué medida los Estados respetan sus obligaciones en materia de derechos humanos, establecidas en:

- La Carta de las Naciones Unidas.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Los instrumentos de derechos humanos a los cuales adscribe el Estado Parte.
- Promesas y compromisos voluntarios asumidos por los Estados, incluidos los asumidos al presentar sus candidaturas para la elección al Consejo de Derechos Humanos.
- Disposiciones aplicables de derecho internacional humanitario.



³ Según lo establecido por la Resolución GA 5/1, la Resolución HRC 16/21 y la Decisión HRC 17/119.

¿Cuáles son los mecanismos de examen?

ANTES DEL EXAMEN:

Preparación para el examen y elaboración de informes sobre la implementación de las recomendaciones del ciclo anterior:

Los documentos que deben prepararse antes del examen de cada Estado durante un ciclo son:

- 1) El informe nacional que contenga la información proporcionada por el Estado examinado.
- 2) Un informe preparado por la ACNUDH, basado en la información contenida en informes de los procedimientos especiales del Consejo⁴, órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos⁵ y otros organismos de las Naciones Unidas.
- 3) Informe elaborado por la ACNUDH a partir de un resumen de la información proporcionada por otras partes interesadas⁶ sobre la situación de los derechos humanos en el Estado examinado⁷.

DURANTE EL EXAMEN:

Examen de la situación de derechos humanos del Estado examinado:

El examen se lleva a cabo en Ginebra y consiste en un diálogo interactivo de tres horas y media con el Grupo de Trabajo del EPU, emitido en directo en [UN WebTV](#), con acceso público.

El Grupo de Trabajo y otros Estados Miembros de las Naciones Unidas entablan un diálogo interactivo con el Estado examinado.

- Cualquier Estado Miembro puede realizar preguntas, comentarios y/o hacer recomendaciones a los Estados examinados.
- Los observadores⁸ pueden asistir a la sesión abierta del Grupo de Trabajo. Sin embargo, solo los Estados Miembros pueden participar del diálogo interactivo.
- La información proporcionada por otras partes interesadas puede ser consultada por cualquiera de los Estados que participen en el debate interactivo durante el examen en la reunión del Grupo de Trabajo.

TRAS EL EXAMEN:

Resultado del examen:

Una vez finalizado el examen por el Grupo de Trabajo:

- 1) El Estado **acepta una recomendación o simplemente toma nota** de ella, sin ningún compromiso de implementarla.
- 2) El documento final enumera todas las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo.

Las recomendaciones aceptadas por el Estado examinado deben implementarse antes del siguiente examen.

- 3) **Durante la deliberación y adopción del resultado del EPU por parte del Consejo, todas las partes interesadas, incluidas las INDH y las ONG, pueden asistir y realizar declaraciones** durante la sesión, para garantizar una evaluación integral e inclusiva del resultado del examen.

⁴ Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son **expertos independientes en derechos humanos**, con mandatos para informar y asesorar en temas vinculados a los derechos humanos, desde una perspectiva temática o específica de un país.

⁵ Órganos basados en la Carta de las Naciones Unidas creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos y compuestos por expertos independientes, con el mandato de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los tratados por parte de los Estados, por ejemplo: el Comité de Derechos Humanos para supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño.

⁶ Las partes interesadas incluyen INDH, ONG, defensores de los derechos humanos, instituciones académicas, institutos de investigación y organizaciones regionales.

⁷ La ACNUDH publica directrices técnicas para la presentación de las partes interesadas antes del comienzo de cada ciclo del EPU. La publicación de la ACNUDH para el tercer ciclo del EPU se encuentra en el Anexo 1.

⁸ Los observadores incluyen organizaciones intergubernamentales, INDH y organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) pueden ser autorizadas a participar en la sesión del Grupo de Trabajo como observadoras.

- 4) En esta etapa, **el Estado examinado tiene la posibilidad de responder a las preguntas y cuestiones que no fueron abordadas debidamente** durante la sesión del Grupo de Trabajo, y puede responder a las recomendaciones que fueron planteadas por los Estados durante el examen.

Seguimiento por parte de los Estados examinados de la implementación de las conclusiones y recomendaciones:

El proceso del EPU no concluye con el examen del historial de derechos humanos de un Estado Miembro. Es un proceso continuo que **vincula los resultados de un ciclo de examen con los informes requeridos de un Estado para el siguiente ciclo**. El informe nacional en cada uno de los siguientes ciclos contiene información sobre el progreso en las áreas identificadas por el EPU que pueden mejorarse, y sobre cualquier avance en el ámbito de los derechos humanos.

El Estado tiene la responsabilidad principal de implementar las recomendaciones del resultado final de un examen. Por lo tanto, es imperativo que los Estados adopten o emprendan medidas de mejora en función de las recomendaciones. Otras partes interesadas, como las INDH, pueden monitorear la implementación por parte del Estado, y también pueden realizar sus propias consultas sobre los mejores medios para implementar las recomendaciones a nivel nacional.

Informes de mitad de período

Los Estados pueden presentar, de forma voluntaria, informes de mitad de período del EPU a la ACNUDH, suministrando información sobre el progreso en la implementación de las recomendaciones o con respecto a cualquier nuevo avance que sea relevante para los temas discutidos durante un ciclo del EPU.

Las INDH pueden presentar informes de mitad de período a la ACNUDH con respecto al examen de un Estado en particular, contribuyendo así a un seguimiento efectivo entre ciclos. La lista de informes de mitad de período de las INDH se puede encontrar aquí.

Otra forma en que las INDH pueden participar activamente en el proceso del EPU es promoviendo la preparación de un informe de mitad de período por parte del Gobierno, y haciendo un balance de los progresos en el seguimiento de las recomendaciones del ciclo EPU anterior, y de los desafíos pendientes.

Buenas prácticas: crear coaliciones

El proceso del EPU ha impulsado a las partes interesadas nacionales, así como a los organismos internacionales y regionales, a emprender iniciativas colaborativas. La cooperación activa de todas las partes interesadas relevantes en la redacción de los informes paralelos para el EPU, incluidos los informes de mitad de período, ha dado como resultado la institucionalización del compromiso de las INDH y de la sociedad civil para la promoción general de los derechos humanos en el país.

En 2016, la Comisión de Derechos Humanos y Buena Gobernanza de Tanzania (CHRAGG, por sus siglas en inglés), en cooperación con la ONG nacional Tanzania Human Rights Defenders Coalition (THRDC) y UPR Info (una ONG basada en Ginebra), involucró a las partes interesadas del EPU, incluyendo ministerios, departamentos y organismos (MDA, por sus siglas en inglés), autoridades administrativas locales (LGA, por sus siglas en inglés), organizaciones de la sociedad civil (OSC), organismos de las Naciones Unidas y socios para el desarrollo, en la implementación efectiva de las recomendaciones para Tanzania del segundo ciclo del EPU.

La CHRAGG aprovechó la experiencia técnica de UPR Info sobre buenas prácticas y estrategias para realizar un seguimiento de la implementación y un monitoreo de las recomendaciones del EPU, en cooperación con MDAs, LGAs, OSC, socios para el desarrollo y organismos de las Naciones Unidas. En junio de 2016, la CHRAGG también llevó a cabo un taller estratégico con OSC sobre la implementación de las recomendaciones del EPU surgidas de la Implementación de la Estrategia y el Resultado del Plan de Acción.

II. ¿Cuál es el rol de las INDH en el proceso del EPU?

Como órganos con mandato estatal respaldados por mandatos constitucionales y legislativos, las INDH cumplen un papel crucial en la promoción y el seguimiento de la implementación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel nacional. Desempeñan un papel clave a permitir la participación de la sociedad civil en la supervisión del respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, y en la supervisión de la aplicación de las recomendaciones entre ciclos.

Las INDH tienen un amplio alcance de intervención para fortalecer el respeto por la libertad de expresión, mejorar la implementación del derecho de acceso a la información, reforzar la protección de los periodistas y contribuir a la eliminación de la impunidad por los crímenes cometidos contra ellos.

Si bien es apropiado que otras ramas del Gobierno consulten con las INDH para la preparación de los informes de un Estado a los mecanismos de derechos humanos, las INDH no deben preparar el informe del país ni deben realizar el informe en nombre del Gobierno. Las INDH deben mantener su independencia y, cuando tengan la capacidad de proporcionar información a los mecanismos de derechos humanos, deben hacerlo por derecho propio.

Debido a su mandato de supervisar el cumplimiento estatal de los compromisos internacionales de derechos humanos, las INDH desempeñan un papel fundamental en los procesos que promueven el desarrollo de buenas prácticas para el EPU.



photo:
StockImageFactory.com/Shutterstock

Los Principios de París:

Los Principios de París⁹ apoyan el papel que las INDH pueden desempeñar en la promoción de la libertad de expresión a través del proceso del EPU. Los Principios enuncian que las INDH deben tener poderes para: iniciar consultas e investigaciones; obtener documentos e información de diversas fuentes; publicar informes, conclusiones y recomendaciones; contactar a las víctimas o a quienes estén en riesgo de que sus derechos sean vulnerados, en todo el territorio nacional. Los Principios permiten a las INDH luchar contra la impunidad, por ejemplo, iniciando investigaciones sobre crímenes contra periodistas y realizando un seguimiento de las investigaciones policiales y judiciales.

⁹ Los Principios de París establecen los estándares mínimos internacionales que todas las INDH, independientemente de su dimensión o estructura, deben cumplir para ser legítimas, creíbles y efectivas en la promoción y protección de los derechos humanos. Se puede acceder a ellos aquí: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCI-5.PDF>

Represalias

Las represalias por cooperar con las Naciones Unidas adoptan diferentes formas, incluyendo prohibiciones de viajar, amenazas y hostigamiento, campañas de difamación, vigilancia, introducción de legislaciones restrictivas, ataques físicos, detenciones y arrestos arbitrarios, tortura y malos tratos, incluyendo la violencia sexual, la negación de atención médica, e incluso asesinatos.

Como afirmó la Subsecretaria General en su [informe de 2021 al Consejo de Derechos Humanos](#), ciertos integrantes de las INDH han sufrido amenazas y represalias por su colaboración con las Naciones Unidas, y por cumplir con su mandato. En respuesta a esta situación, una [decisión histórica](#) del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de febrero de 2021, reafirmó el derecho de las INDH a compartir información libremente con las Naciones Unidas sin sufrir represalias. Asimismo, las Resoluciones A/RES/76/170 de la Asamblea General, y la resolución A/HRC/RES/12/2 del Consejo de Derechos Humanos, destacan que las INDH no deben ser objeto de ataque alguno como resultado de las actividades llevadas a cabo en el cumplimiento de su mandato, y que cualquier ataque de este tipo debe ser debidamente investigado por los Estados Miembros.

Todos los Mecanismos de las Naciones Unidas, incluido el EPU, tienen [medios específicos](#) para denunciar represalias. También se pueden denunciar directamente a ohchr-reprisals@un.org, para facilitar la coordinación y el seguimiento. Otros canales seguros de comunicación están disponibles a pedido. Los supuestos casos y patrones se pueden denunciar durante todo el año. Es importante señalar que, en el contexto de las represalias contra las INDH, estas se entienden de manera amplia, sin estar necesariamente vinculadas con la cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Los Principios ofrecen diversos medios para que las INDH puedan trabajar junto con organismos internacionales y mecanismos de monitoreo, para la promoción y protección de los derechos humanos. Esto incluye el CDH de las Naciones Unidas y su proceso de EPU, los procedimientos especiales y los órganos de supervisión de tratados de las Naciones Unidas. Los Principios requieren que los mandatos de las INDH incluyan, en los términos más amplios, todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Los mandatos de las INDH no pueden limitarse únicamente a aquellos derechos que tienen reconocimiento o definiciones nacionales. Las INDH tienen la competencia para promover y proteger todos los derechos humanos a nivel nacional. A fin de destacar aún más la importancia de esta función, durante la Conferencia Internacional de 2018 “Expandiendo el espacio cívico y promoviendo y protegiendo a los defensores de los derechos humanos, con un enfoque específico en las mujeres: El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos”, organizada por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), las INDH resolvieron, inter alia, utilizar los mecanismos internacionales, incluido el EPU, para monitorear e informar sobre la situación de las libertades y el espacio cívico en sus respectivas jurisdicciones. Esta Conferencia Internacional, coorganizada por los miembros de la GANHRI, la GANHRI y la ACNUDH, dio como resultado la “Declaración de Marrakech”, a la cual se puede acceder [aquí](#).

Debido a la amplitud de la participación y colaboración que requiere el cumplimiento de sus funciones, las INDH pueden desempeñar un papel constructivo en la elaboración e implementación de las recomendaciones del EPU que finalmente se hacen al Estado, incluidas las relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información y la seguridad de los periodistas.

III. ¿Cuáles son las etapas de la participación de las INDH en el proceso del EPU?

Acreditación

- Las INDH que planeen participar en las sesiones del EPU deben obtener la acreditación de su representante a través de la Secretaría del EPU. **Solo las organizaciones que cumplen plenamente con los Principios de París (categoría “A”) pueden obtener la acreditación ante el CDH y, por lo tanto, participar en el proceso.**
- El proceso requiere al menos tres días para completarse y para que se otorgue la acreditación a los solicitantes.
- Un recurso útil es el cuadro conjunto del estado de las instituciones nacionales, publicado anualmente por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) y la ACNUDH. La lista del estado de acreditación a partir de 2021 se puede encontrar [aquí](#).

Buenas prácticas: promover la cobertura mediática

Los medios de comunicación tienen un interés particular en garantizar que el derecho humano a la libertad de expresión, la seguridad de los periodistas y el acceso a la información estén suficientemente cubiertos en el proceso del EPU. Es importante estar en contacto con ellos durante todo el proceso, ya que su participación como partes interesadas también aumentará su interés en cubrir el proceso.

Además, la cobertura mediática del proceso puede difundir el EPU más allá de Ginebra, y hacerlo accesible para beneficio del público en general (es decir, los beneficiarios objetivo del proceso), y no solo de aquellos que ya están involucrados o interesados en el proceso. Por estas razones, las INDH pueden beneficiarse al involucrar a los medios en relación con su EPU y la participación del país.



photo: Oleksandr Pofonskyi/Shutterstock

ANTES DEL PROCESO DEL EPU, LAS INDH PUEDEN:

- Desarrollar su propia capacidad para monitorear y recopilar información para alimentar el informe de la ACNUDH sobre el Estado examinado, estableciendo unidades de monitoreo dedicadas y procedimientos de denuncia de fácil acceso dentro de su institución. En este sentido, la designación de una persona para acompañar el proceso garantiza la coherencia y la construcción de conocimiento.
- Controlar los plazos de presentación de información para los informes de las partes interesadas. Estos se publican en la [página web del EPU de la ACNUDH](#).
- Capacitar al personal de las INDH para analizar datos e información, y recopilarlos de acuerdo con la información y las directrices publicadas por la ACNUDH para presentaciones escritas para el EPU, por parte de las partes interesadas concernidas.
- Presentar informes paralelos, con aportes de diversas partes interesadas, e informes de mitad de período sobre el avance en la implementación de recomendaciones previas al EPU.

- Mantenerse informado sobre los requisitos de acreditación para asistir a las sesiones del Grupo de Trabajo o del Consejo cuando se programen exámenes de sus respectivos países¹⁰.
- Ayudar a la ACNUDH, cuando sea necesario, a compilar resúmenes de la información recibida de las partes interesadas, y asistir a las sesiones del Grupo de Trabajo a través de un representante acreditado.
- Alentar al Gobierno a organizar un amplio proceso de consulta como un primer paso esencial en la preparación del informe nacional, centrándose principalmente en el estado de implementación de las recomendaciones del examen anterior. Fomentar la consulta interna dentro de las diversas ramas del Gobierno, y la participación de todas las partes interesadas relevantes en este proceso, incluidas las INDH, las ONG y los ENUP.
- Alentar a los comités parlamentarios de derechos humanos y/o a los parlamentarios de los comités pertinentes a informarse debidamente sobre los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo en el ciclo anterior (especialmente aquellos que requieren una acción parlamentaria), y abogar por una contribución del Parlamento en el informe nacional que se está preparando para el examen.

DURANTE EL EXAMEN, LAS INDH PUEDEN:

- Contribuir al examen presentando un informe independiente o información sobre un derecho específico, como la libertad de expresión.
- Organizar una transmisión en vivo o una proyección grabada de la sesión del EPU, para que todas las partes interesadas asistan, así como una discusión posterior a la proyección sobre las cuestiones planteadas.
- Fomentar una cobertura mediática local significativa del Grupo de Trabajo del EPU y la participación de los jefes de los medios de comunicación, los sindicatos de periodistas y las asociaciones de corresponsales en eventos relacionados.
- Preparar y hacer declaraciones, y participar en la sesión del Consejo en la que se discutirá y adoptará el Informe final.
- Alentar a su Estado a revisar y aceptar las recomendaciones pertinentes del EPU, incluyendo especialmente aquellas que pueden ser más delicadas y que el Estado es más reticente a aplicar.

De acuerdo con la Resolución 16/21, la institución nacional de derechos humanos del Estado examinado de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos anexos a la Resolución 48/134 de la Asamblea General (los Principios de París), tendrá derecho a intervenir inmediatamente después del Estado examinado durante la adopción del resultado del examen por el pleno del Consejo (párrafo C. 2.13).

DESPUÉS DEL EXAMEN, LAS INDH PUEDEN:

- Involucrarse con los medios independientes, las asociaciones de periodistas y los defensores de los derechos humanos (DDH) que trabajan en este ámbito, para involucrarlos y desarrollar su capacidad para recopilar información y comunicar la información a los Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento (NMRF, por sus siglas en inglés), INDH y grupos de la sociedad civil.
- Realizar conferencias de prensa y sensibilizar al público sobre las recomendaciones del EPU, y los medios que propone la INDH para mejorar la situación.

¹⁰ Las instrucciones publicadas por la ACNUDH en relación con las contribuciones de las INDH y la participación en el tercer ciclo del EPU están disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>

- Publicitar y difundir los resultados del EPU en el país: al actuar como enlace entre el sistema internacional y las partes interesadas nacionales, las INDH pueden ayudar a que la implementación cobre impulso a nivel nacional. Pueden difundir los resultados del EPU y realizar campañas de sensibilización sobre temas de derechos humanos evocados a través del EPU, involucrando así a las partes interesadas de la sociedad civil, tanto en los temas como en el proceso del EPU.
- Incorporar las recomendaciones del EPU en su trabajo: la labor de las INDH no concluye después de la sesión formal del EPU. A fin de promover avances en los temas de derechos humanos evocados por el proceso del EPU, las INDH pueden incluir las recomendaciones del EPU en sus planes de trabajo internos, y elaborar un plan de acción o una estrategia para contribuir a la implementación de las diversas recomendaciones.
- Las INDH también tienen un papel clave en el asesoramiento y el apoyo a los Estados para la implementación de las recomendaciones, así como en el seguimiento y la rendición de cuentas de los Estados en caso de incumplimientos o deficiencias. Por lo tanto, el monitoreo y el seguimiento por parte de las INDH deben incluir todas las recomendaciones, incluidas aquellas que pueden no haber sido aceptadas por el Estado, cuando sean pertinentes.

Buenas prácticas: reuniones consultivas previas al examen

Un proceso participativo y un enfoque consultivo en la fase preparatoria del EPU a nivel nacional permite reunir a un círculo diverso y más amplio de participantes que pueden nutrir el informe nacional y las contribuciones de otras partes interesadas. En 2019, antes del tercer EPU de Dinamarca, el Instituto Danés de Derechos Humanos (DIHR, por sus siglas en inglés) participó en una reunión entre organizaciones de la sociedad civil, el Comité Interministerial sobre Derechos Humanos y el Mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento (NMRF), en la cual los participantes pudieron brindar información preliminar para temas que se incluirían en el informe nacional.

En febrero de 2021, junto con la Coalición danesa del EPU de OSC, el DIHR llevó a cabo una reunión consultiva previa al EPU de Dinamarca, dirigida a la comunidad diplomática de Dinamarca sobre los principales desafíos en materia de derechos humanos, preparando así a los Estados Miembros para participar constructivamente en el EPU de Dinamarca. En la reunión también participaron miembros del Comité Interministerial sobre Derechos Humanos.

El DIHR también ha establecido un consejo consultivo para el Instituto, integrado por unos 50 representantes de la sociedad civil, autoridades públicas y miembros del parlamento.

IV. ¿Qué se debe incluir en una contribución del EPU?

Un proyecto de investigación del *Institut d'Etudes Politiques de Paris* (Sciences Po), realizado bajo la supervisión de la UNESCO entre 2020 y 2021, analizó los resultados del EPU para diferentes Estados, y estableció que la cantidad de recomendaciones vinculadas al tema de la libertad de expresión había aumentado ligeramente a largo de los tres ciclos. Los temas más mencionados en estas recomendaciones fueron “leyes y normativas” y “seguridad de los periodistas”.

Los Estados Miembros se han centrado más en mejorar las normas y políticas relacionadas con la libertad de expresión, incluida la libertad de prensa y el derecho a acceder a la información (en línea y fuera de línea), y en fortalecer las medidas existentes para la seguridad de los periodistas. Esta tendencia positiva debe promoverse, a fin de lograr el pleno cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.

Los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) deben garantizar que los derechos contenidos en el Pacto se hagan efectivos en la legislación nacional del Estado. También tienen la obligación de respetar, proteger y promover la libertad de opinión y expresión en la práctica, basándose en los principios de igualdad, no discriminación y universalidad. Este elemento debe incluirse en el informe preparado por las INDH.

Libertad de expresión

El derecho a la libertad de opinión y expresión está protegido por el derecho internacional, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Artículo 19 del ICCPR, entre otros tratados de derechos humanos. Los instrumentos regionales de derechos humanos en América, África y Europa también contienen disposiciones específicas para proteger la libertad de expresión.

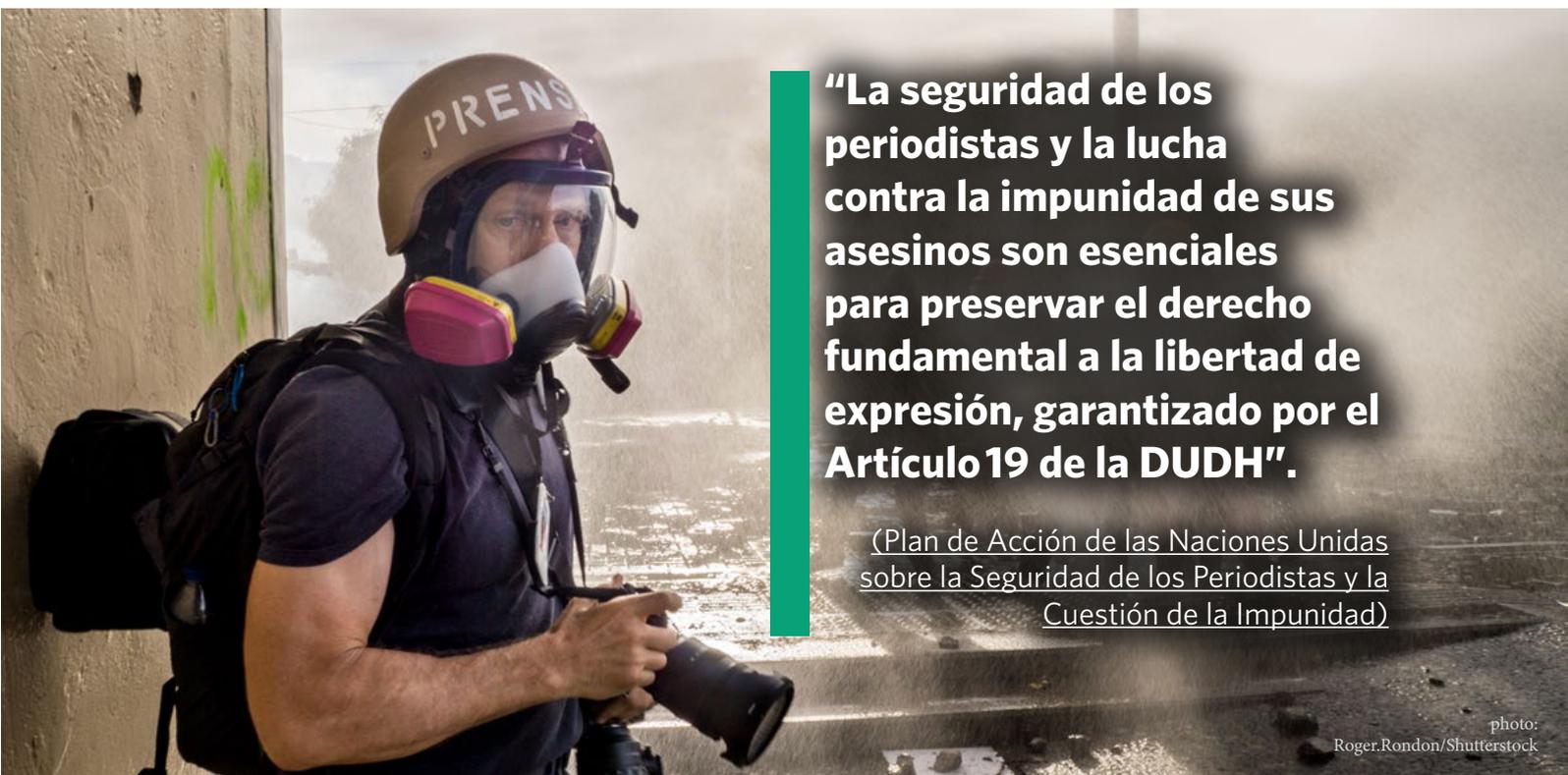
La libertad de expresión es una condición necesaria para la consecución de los principios de transparencia y rendición de cuentas¹¹ que son centrales para una buena gobernanza; sin ellos las instituciones y los sistemas democráticos no pueden proteger ni promover los derechos humanos, ni garantizar la estabilidad jurídica y la justicia social de sus pueblos. La libertad de expresión no es solo un derecho en sí mismo, sino un catalizador de varios derechos humanos.

Los componentes centrales del derecho a la libertad de expresión son:

- El derecho a tener opiniones sin interferencias.
- El derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea de forma oral, escrita o impresa, en forma de arte o por cualquier otro medio.

La UNESCO es el único organismo de las Naciones Unidas con un mandato específico para fomentar la libertad de expresión, abarcando en particular la promoción de “medios de comunicación libres, independientes y pluralistas en forma impresa, mediante radiodifusión y en línea”. También es el organismo líder de las Naciones Unidas en la implementación del [Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad](#), adoptado por las Naciones Unidas en 2012.

Ataques e intimidaciones contra periodistas



“La seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad de sus asesinos son esenciales para preservar el derecho fundamental a la libertad de expresión, garantizado por el Artículo 19 de la DUDH”.

(Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad)

photo:
Roger.Rondon/Shutterstock

Los Estados tienen la responsabilidad de reconocer y hacer respetar la libertad de expresión. Sin embargo, es uno de los derechos más vulnerados. **Los blogueros, los periodistas ciudadanos, los activistas de las redes sociales y los trabajadores de los medios que apoyan a los periodistas en la cobertura y difusión de noticias también deben ser protegidos.**¹²

- Si bien se incluye información sobre la libertad de expresión, la seguridad de los periodistas y el acceso a la información, se puede consultar el [Observatorio de Periodistas Asesinados de la UNESCO](#) para obtener una descripción general de los asesinatos de periodistas por país, y el estado de la investigación judicial.

La ACNUDH también ha desarrollado directrices breves sobre los elementos más importantes de una buena contribución, que se pueden encontrar [aquí \(disponible solo en inglés\)](#).

Ideas para construir alianzas para contribuir al EPU:

- Alentar a las ONG y otras partes interesadas de la sociedad civil a que realicen aportes sustantivos al proceso del EPU.
- Brindar, cuando sea necesario, capacitación y desarrollo de capacidades a las partes interesadas de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de periodistas y medios de comunicación, para recopilar información y compilar dicha información de acuerdo con las directrices de la ACNUDH para su presentación en el proceso del EPU.
- Servir de enlace, participar y brindar aportes a cualquier actividad realizada por el ENUP y los organismos individuales de las Naciones Unidas en relación con la preparación de sus presentaciones para el proceso EPU.

V. Recomendaciones para el EPU: ¿cómo pueden las INDH realizar contribuciones prácticas para mejorar la libertad de expresión, la seguridad de los periodistas y el acceso a la información?

En Uruguay, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) utiliza el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones (SIMORE, por sus siglas en inglés) establecido por el Gobierno para monitorear el cumplimiento e implementación de las recomendaciones por parte de las instituciones del Estado. Esta herramienta facilita la investigación sobre la situación de los derechos humanos en el país, tanto para la INDDHH como para las organizaciones sociales y otras partes interesadas.

Asimismo, el SIMORE coordina reuniones periódicas con representantes de los distintos órganos del Estado y de la sociedad civil para la elaboración de los informes, en las que la INDDHH es invitada y participa como observadora. En el cumplimiento de su mandato, la INDDHH toma en cuenta las recomendaciones del EPU y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos al momento de evaluar el contenido de sus Resoluciones dirigidas al Estado uruguayo. Por ejemplo, en la actual sesión legislativa, la INDDHH compareció ante una Comisión de la Cámara de Representantes y una Comisión Especial del Senado para dar su opinión sobre un proyecto de Ley de Medios, así como sobre temas de libertad de expresión en general.

¹² La UNESCO es el organismo de las Naciones Unidas encargado de promover el periodismo como un medio para permitir el libre flujo de información e ideas a través de todo tipo de medios y, por lo tanto, alienta la implementación de protecciones legales relacionadas con los "actos de periodismo", en lugar de restringir su aplicación a las funciones profesionales de un periodista.

Monitoreo y presentación de informes nacionales:

Las INDH pueden orientar los mecanismos nacionales de presentación de informes y monitorear la implementación de las recomendaciones del EPU:

- Alentando al Gobierno a realizar una consulta más amplia antes de preparar el informe del EPU y, en particular, a realizar informes públicos sobre las acciones emprendidas para implementar las recomendaciones del último examen. Las partes interesadas, como periodistas, asociaciones y medios de comunicación, ONG vinculadas a la libertad de expresión y el acceso a la información, deben estar involucradas en este proceso.
- Supervisar el ritmo de implementación manteniendo un diálogo abierto con el ministerio gubernamental o el NMRF que prepara el informe nacional, a fin de garantizar que el informe haya tenido en cuenta los aportes recibidos de las partes interesadas durante las consultas.
- Construir sinergias con otros mecanismos internacionales de información y seguimiento, como los exámenes nacionales voluntarios (ENV) sobre el ODS 16, en particular el ODS 16.10, que exige “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”, y el informe de la Directora General de la UNESCO sobre la Seguridad de Periodistas y el Peligro de la Impunidad.
- Asesorar al Gobierno sobre las obligaciones del Estado en virtud del derecho y las normas internacionales de derechos humanos, y recomendar la ratificación de los tratados internacionales aplicables a la libertad de expresión y el derecho a la información.
- Presentar informes de mitad de período para monitorear el progreso en la implementación de las recomendaciones aceptadas o tomadas en cuenta por el Estado en el ciclo anterior del EPU.
- Contribuir al desarrollo de buenas prácticas, compartiendo las recomendadas por iniciativas internacionales con el Gobierno, las autoridades judiciales, los legisladores y las partes interesadas de la sociedad civil con los cuales interactúan las INDH.

Prevención de violaciones y asistencia a la transformación conforme a los derechos humanos:

Al adoptar de forma proactiva iniciativas que fortalecen la protección de los derechos, las INDH contribuyen al cumplimiento de las recomendaciones del EPU en el país. En el contexto de la libertad de prensa, las INDH pueden:

- Crear mecanismos de denuncia para periodistas y personal de medios, y brindar una respuesta rápida en emergencias relacionadas con amenazas contra periodistas.
- Para ello, pueden crear mecanismos de coordinación con la policía y los organismos gubernamentales pertinentes, con el objetivo de combatir la impunidad de manera más efectiva.
- Promover las sinergias con los mecanismos nacionales para la seguridad de los periodistas (cuando existan), y cuando no existan, estimular su creación, incluso como recomendación dentro del proceso EPU.
- Promover y orientar al Gobierno y a las partes interesadas privadas hacia un enfoque de género que permita a las mujeres periodistas acceder fácilmente a la justicia.
- Recopilar y difundir información sobre políticas para promover la libertad de expresión.
- Capacitar a jueces, fiscales, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y al ejército, para asegurarse de que comprendan las obligaciones del Estado en virtud de las leyes humanitarias y de derechos humanos internacionales, así como los requisitos de protección de medios sensibles al género, en línea y fuera de línea. La UNESCO ha desarrollado una amplia variedad de recursos para [capacitar a las fuerzas de seguridad y al poder judicial en temas de libertad de expresión \(disponible solo en inglés\)](#).

Recomendaciones de leyes, políticas y prácticas

- Mantener informados a los parlamentos sobre las recomendaciones del EPU para mejorar la libertad de expresión.
- Mencionar especialmente las restricciones a la libertad de prensa en línea y fuera de línea.
- Destacar las protecciones legales recomendadas, incluyendo aquellas relacionadas con la seguridad de las mujeres periodistas, que pueden no estar presentes en los marcos legales existentes.
- Destacar la característica central de la libertad de expresión y el acceso a la información como habilitadores de otros derechos.
- Tomando en cuenta las recomendaciones del EPU, informar a los Gobiernos sobre el impacto de las leyes y políticas nacionales existentes y propuestas sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, y hacer recomendaciones concretas para abordar cualquier implicación adversa de estos derechos.

Creación de alianzas para el impacto en las recomendaciones del EPU

Las INDH tienen un papel central en la creación de un espacio para la participación de la sociedad civil en el proceso del EPU, y en los esfuerzos para salvaguardar la libertad de expresión. Por lo tanto, las INDH pueden:

- Realizar eventos paralelos conjuntos con la sociedad civil durante la evaluación de la situación de la libertad de expresión en el país examinado.
- Sensibilizar sobre las recomendaciones del EPU y consultar a las partes interesadas relevantes de la sociedad civil para proponer medidas para su implementación.
- Iniciar un debate público sobre los medios para mejorar la situación según lo recomendado por el resultado del EPU.
- Promover la cooperación de múltiples partes interesadas para la seguridad de los periodistas en el desempeño de sus funciones, y para eliminar la impunidad de los delitos cometidos en su contra.
- Alentar al Gobierno y a todas las otras partes interesadas a presentar una actualización periódica o un informe de mitad de período sobre el estado de implementación de las recomendaciones del EPU, especialmente en lo relativo a aquellas que han sido aceptadas.

VI. Vínculos con otros mecanismos de las Naciones Unidas

Al ser un mecanismo inclusivo, basado en la cooperación y la colaboración entre una amplia gama de partes interesadas, el proceso del EPU ya ha establecido conexiones formales e informales con otros mecanismos de monitoreo, con un alto potencial para un mayor crecimiento en ese sentido.

Fomentar la libertad de expresión es clave para la consecución de [los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) de la Agenda 2030, y en particular del [ODS 16](#).

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** Los derechos humanos son fundamentales para todos los ODS de la Agenda 2030, y se están realizando varios ejercicios de monitoreo para supervisar los avances en la consecución de estos objetivos. Los mecanismos de monitoreo de derechos humanos de los ODS y de las Naciones Unidas se complementan mutuamente, alimentando el proceso del EPU. El ODS 16, (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”.

Entre las metas para alcanzar el ODS 16 se encuentra la 16.10: *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales.*

Los indicadores para reflejar el cumplimiento de la meta 16.10, o su ausencia, incluyen:

16.10.1 Número de casos verificados de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y torturas de periodistas, personal de los medios de comunicación asociados, sindicalistas y defensores de los derechos humanos en los últimos 12 meses.

16.10.2 *Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso público a la información.*

- Los [Exámenes nacionales voluntarios \(ENV\)](#) se han instituido para evaluar la consecución de los ODS a nivel nacional. Están dirigidos por el Estado, son voluntarios y, al igual que el EPU, implican a múltiples partes interesadas. La información publicada en los ENV, particularmente aquella vinculada al Objetivo 16, es una fuente importante para determinar el resultado del EPU y de las recomendaciones sobre el cumplimiento de la normativa internacional sobre libertad de opinión y expresión. El cumplimiento de las recomendaciones del EPU por parte de los Estados facilita la consecución de los objetivos de desarrollo, dado que las obligaciones sobre las cuales deben informar los Estados Miembros a través del proceso del EPU son vinculantes, mientras que la Agenda 2030 no es un instrumento jurídicamente vinculante.
- [Informe de la Directora General de la UNESCO sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad](#): Debido a su mandato continuo de monitorear los asesinatos de periodistas, el Informe es un mecanismo único dentro del sistema de las Naciones Unidas. Este mecanismo ha sido utilizado para reforzar la colaboración con el EPU.
- El [Llamamiento a la Acción en favor de los Derechos Humanos del Secretario General](#), lanzado ante el Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2020, hace que la participación pública y el espacio cívico sean áreas prioritarias, y destaca el papel de las Naciones Unidas en la protección y promoción del espacio cívico de manera más consistente en todo el sistema. El valor del EPU también ocupa un lugar destacado en este llamamiento.



VII. Materiales y recursos de referencia

Publicaciones de las Naciones Unidas:

- Resolución 5/1 de la UNGA: Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/5/1
- Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad, 2012: <https://en.unesco.org/un-plan-action-safety-journalists> (solo disponible en inglés)
- Llamamiento a la Acción por los Derechos Humanos del Secretario General (2020): <https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml>
- La Seguridad de los Periodistas y el Peligro de la Impunidad: Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 16 de agosto de 2019, A/74/314: <https://digitallibrary.un.org/record/3826999?ln=en>
- Examen Periódico Universal: Consejos para la participación a nivel de país de las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil; ONU Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Tips_21Sept2020.pdf (solo disponible en inglés)

- Ficha informativa n.º 19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf> (solo disponible en inglés)
- Involucrar a los parlamentos en la promoción de los derechos humanos, incluyendo la labor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su Examen Periódico Universal (EPU): Informe del Taller virtual de parlamentarios (17 y 18 de noviembre), organizado por la Unión Interparlamentaria (UIP), la Secretaría del Commonwealth (ComSec) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): <https://www.ipu.org/event/engaging-parliaments-promotion-human-rights-incluyendo-work-human-rights-council-and-its-universal-periodic-review-upr> (disponible en inglés y francés)
- Maximizar el uso del Examen Periódico Universal a nivel nacional: Orientación práctica; ONU Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance_SP.pdf
- Estudio sobre buenas prácticas emergentes del Examen Periódico Universal (EPU), por Miloon Kothari, (junio de 2021): https://www.ohchr.org/Documentos/HRBodies/UPR/Emerging_UPR_GoodPractices.pdf
- Manual para la preparación de exámenes naciones voluntarios, Foro de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible, edición 2021: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27024Handbook_2021_EN.pdf

Publicaciones de la UNESCO:

- Informe de la Directora General de la UNESCO sobre la seguridad de los periodistas y el peligro de la impunidad (2020): <https://es.unesco.org/themes/safety-journalists/dgreport>
- UNESCO: El Examen Periódico Universal y su capacidad para promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de los periodistas: directrices para los equipos de país de las Naciones Unidas, publicadas en 2021: <https://es.unesco.org/news/unesco-lanza-nuevas-directrices-que-equipos-naciones-unidas-paises-promuevan-libertad-expresion>
- UNESCO: Prevenir y sancionar: En busca de soluciones para combatir la violencia contra periodistas, documento de referencia de 2015, Eduardo Bertoni: https://en.unesco.org/sites/default/files/prevent-and-punish_bertoni.pdf (solo disponible en inglés)
- UNESCO: Seguridad de los periodistas que cubren protestas: <https://es.unesco.org/news/unesco-alerta-gran-aumento-ataques-periodistas-que-cubren-protestas>
- UNESCO: Combatir el discurso de odio en línea: <https://en.unesco.org/news/unesco-launches-countering-online-hate-speech-publication> (disponible en inglés, francés y árabe)

Otras referencias:

- Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI): <https://ganhri.org/membership/>
- El Compendio para la Sociedad Civil: Una guía completa para las organizaciones de la sociedad civil que participan en el Examen Periódico Universal, publicada por UPR Info: https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_cso_compendium_sp.pdf
- Informes de mitad de período del EPU: Optimización de la implementación sostenible, buenas prácticas para las partes interesadas del EPU; publicación de UPR Info: https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_midterm_report_web_v1_high.pdf



Con el apoyo del
Programa Multidonante de la UNESCO para la Libertad
de Expresión y la Seguridad de los Periodistas

Información sobre la autora

Hina Jilani es una de las fundadoras de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán. Fue la primera Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Defensores de los Derechos Humanos, y trabajó durante ocho años para empoderar y proteger a los defensores de los derechos en todo el mundo. Durante su mandato, identificó temas comunes en el tratamiento de los defensores de derechos humanos, incluyendo la cultura de la impunidad, la intimidación, la falta de seguridad, así como las restricciones a la libertad de reunión, expresión y asociación. La Sra. Jilani también fundó el **Foro de Acción de Mujeres**, un grupo creado para promover los derechos de las mujeres y desafiar las leyes discriminatorias de Pakistán. La Sra. Jilani también se desempeñó como miembro de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur de las Naciones Unidas, y recibió el Millennium Peace Prize para Mujeres en 2001.

Asimismo, estas directrices se han finalizado en consulta con la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), beneficiándose de sus aportes.

Publicado en 2022 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia ©UNESCO. Este documento está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto. Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones o de sus autoridades, fronteras o límites. Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

