

El Examen Periódico Universal (EPU)

y su potencial para fomentar la libertad
de expresión, el acceso a la información
y la seguridad de periodistas

© YASUYOSHI CHIBA/AFP via Getty Images

HOJA INFORMATIVA SOBRE RECOMENDACIONES SMART PARA ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

ACERCA DE ESTA HOJA INFORMATIVA

Este documento forma parte de un proyecto conjunto de [Amnistía Internacional](#) y la [UNESCO](#) para ofrecer orientación a la sociedad civil con el objetivo de promover la libertad de expresión, la seguridad de los y las periodistas y el acceso a la información cuando participen en el Examen Periódico Universal (EPU). Les recomendamos que lean en primer lugar el documento complementario [El Examen Periódico Universal \(EPU\) y su potencial para fomentar la libertad de expresión, el acceso a la información y la seguridad de periodistas: Directrices para organizaciones de la sociedad civil](#) si no están familiarizados con el proceso del EPU, o si prefieren refrescar sus conocimientos, ya que les ayudará a entender algunos de los términos y procesos a los que se hace referencia aquí.

Esta hoja informativa, producida con la colaboración de [UPR Info](#), ofrece a organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, activistas y personas interesadas una breve introducción sobre cómo formular recomendaciones más útiles para mejorar la protección del derecho a la libertad de expresión, la seguridad de los y las periodistas y el acceso a la información. Una manera fácil de hacerlo es usar la metodología **SMART** que se presenta a continuación.

ACERCA DEL EPU

El EPU es un importante mecanismo cíclico del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU en el que el historial de derechos humanos de todos los Estados miembros de la ONU es examinado por otros Estados aproximadamente cada cinco años.¹ Durante el examen, los Estados reciben recomendaciones de otros Estados. El Estado que las recibe (el “Estado objeto de examen”) acepta estas recomendaciones o las tiene en cuenta. Si un Estado acepta una recomendación formulada durante su EPU, se compromete a implementarla antes del examen siguiente. Las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios y las personas interesadas desempeñan un papel fundamental en el proceso del EPU ya que la información que aportan desde el terreno ofrece un punto de vista alternativo a los análisis de los Estados. También pueden sugerir recomendaciones para mejorar la situación de los derechos humanos que los Estados pueden formular después durante un examen. Dado que las recomendaciones son la herramienta principal con la que el EPU puede contribuir a la mejora de los derechos humanos en el Estado objeto de examen, es importante que los Estados hagan recomendaciones bien estructuradas que definan con claridad las acciones necesarias que podrían dar lugar a la mejora de la protección de los derechos humanos sobre el terreno.

¿QUÉ SON LAS RECOMENDACIONES SMART?

SMART son las iniciales en inglés de **ESPECÍFICO, MENSURABLE, REALIZABLE, PERTINENTE y EN PLAZO PREDETERMINADO**. Aunque el término tiene su origen en la gestión empresarial, también ha sido reconocido como un enfoque útil en los sectores del desarrollo y las políticas públicas. Dado que estos criterios se usan especialmente para establecer objetivos, esta hoja informativa demostrará cómo pueden aplicarse a las recomendaciones del EPU con el fin de impulsar la promoción y protección de la seguridad de los y las periodistas, la libertad de expresión y el acceso a la información.

Recomendaciones SMART del EPU²

Para asegurarse de que sus recomendaciones para el EPU son precisas y orientadas a la acción, cada una debe guiarse por los criterios siguientes:

ESPECÍFICO: La dimensión específica pretende abordar una acción bien definida en relación con un derecho o violación de derecho específicos. Una recomendación específica debe dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿Son la violación del derecho y la solución claramente identificables en la recomendación?

MENSURABLE: Una recomendación medible es una recomendación que puede evaluarse. Una recomendación medible debe dar respuesta a las preguntas siguientes: ¿Cómo puedo saber si la recomendación se implementó o no? En caso afirmativo, ¿en qué medida se implementó, parcial o totalmente? ¿Tuvo la implementación el efecto deseado?

1 El ciclo de exámenes dura 4 años y medio y suele haber una pausa de seis meses entre dos ciclos.

2 Este apartado es una adaptación de UPR Info, *The Butterfly Effect: Spreading Good Practices of UPR Implementation*, 2016, upr-info.org/sites/default/files/documents/2016-11/upr_info_the_butterfly_effect_2016.pdf, p. 8.

¿POR QUÉ EL EPU NECESITA RECOMENDACIONES SMART?

Los Estados suelen hacer recomendaciones generales a otro Estado en una sesión del Grupo de Trabajo sobre el EPU. Si las recomendaciones son muy generales, con frecuencia es difícil identificar medidas constructivas para implementarlas y la importancia de la recomendación se ve menoscabada. Por tanto, el potencial del mecanismo para mejorar la situación de los derechos humanos sobre el terreno puede verse reducido si no se tienen en cuenta algunos elementos de la metodología SMART cuando se redactan las recomendaciones.

Así pues, es sumamente deseable que los Estados que formulan las recomendaciones sean lo más específicos posible en sus peticiones para garantizar que sus recomendaciones tienen las mejores oportunidades de causar impacto sobre el terreno. Esta necesidad se reconoce desde el segundo ciclo del EPU, cuando grupos de Estados se comprometieron en diferentes periodos de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU a hacer recomendaciones más precisas.³ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) también alienta a los Estados a hacer recomendaciones SMART. Usar un enfoque SMART puede ser una herramienta útil para crear recomendaciones más efectivas, ya que es más probable que las recomendaciones resultantes sean claras y reduzcan la confusión además de aumentar las probabilidades de implementación.

REALIZABLE: El aspecto realizable viene determinado por la capacidad de un Estado para cumplir la recomendación. Este límite sólo debe definirse por los medios materiales, no por la voluntad política. Una recomendación realizable debe dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿Es la recomendación algo que el Estado en cuestión podría lograr siendo realista en los cinco años siguientes, habida cuenta de las limitaciones en cuanto a presupuesto y recursos?

PERTINENTE: La pertinencia hace referencia a la relación entre la recomendación y la situación del país en ese momento. La pertinencia también se refiere a la relación entre la recomendación y la mejora de los derechos humanos sobre el terreno. Una recomendación pertinente debe dar respuesta a las preguntas siguientes: ¿Aporta la recomendación una solución a un motivo de preocupación de derechos humanos importante en el Estado en cuestión? ¿Es algo que actores y titulares de derechos locales desearían ver implementado?

EN PLAZO PREDETERMINADO En plazo predeterminado guarda relación con un marco temporal durante el cual la recomendación se espera que se implemente. Se entiende que todas las recomendaciones deben implementarse antes del examen siguiente, pero pueden sugerirse plazos más cortos. ¿Hay una fecha límite clara para tomar una medida que se propone?

3 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 22º periodo de sesiones, *UK-Morocco-Brazil Joint Statement on the Universal Periodic Review, Item 6 General debate*, 15 de marzo de 2013, hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/OralStatements/uk%20morocco%20brazil%20new.pdf y Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 34º periodo de sesiones, *Item 6 General debate, Joint statement by 63 states*, gov.uk/government/news/human-rights-council-34-joint-statement-under-item-6-universal-periodic-review

¿POR QUÉ SON LAS RECOMENDACIONES SMART IMPORTANTES PARA LA SOCIEDAD CIVIL?

El EPU puede brindar una valiosa oportunidad a los gobiernos y la sociedad civil para que entablen un diálogo constructivo sobre la manera de mejorar la situación de los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil, los grupos comunitarios y las personas interesadas que tengan previsto participar en trabajo de incidencia antes del examen pueden proponer recomendaciones en sus presentaciones del EPU, y éstas pueden usarse después para trabajo de incidencia con los Estados que formulan recomendaciones.

Proponer recomendaciones SMART es importante para la sociedad civil por dos razones principales: (i) las recomendaciones SMART son más fáciles de seguir, y esto ayudará a ustedes y a otros actores de la sociedad civil en su función de hacer rendir cuentas al Estado sobre el que trabajan por sus compromisos en materia de derechos humanos; (ii) las recomendaciones SMART que establecen acciones claras pueden ayudar a formular la contribución de las organizaciones de la sociedad civil si actúan como asociados en la implementación.

¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE ESTO Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN?

El derecho a la libertad de expresión es un derecho clave que desempeña un papel habilitador de otros derechos humanos. Está estrechamente relacionado con los derechos civiles y políticos y con los derechos económicos, sociales y culturales. La libertad de expresión y los derechos asociados de libertad de asociación y de reunión pacífica son piedras angulares del espacio cívico que permiten la participación de la sociedad civil. Debido a su importancia, la libertad de expresión es objeto de restricciones en muchas partes del mundo. Por tanto, las recomendaciones SMART sobre la libertad de expresión en el EPU y otros foros son fundamentales para la protección y promoción de este derecho.

Según un proyecto de investigación llevado a cabo en 2021 por SciencesPo bajo la supervisión de la UNESCO, de 79.387 recomendaciones del EPU formuladas hasta ese año,⁴ aproximadamente el 4% (3.205) estaban relacionadas con la libertad de expresión en general. Las recomendaciones sobre seguridad de los y las periodistas constituían casi el 23% de las recomendaciones relacionadas con la libertad de expresión, y ponían de relieve la importancia de esta cuestión en la agenda internacional de derechos humanos y la voluntad política internacional de proteger a los y las periodistas. De esto se desprende claramente que la libertad de expresión continúa siendo una cuestión controvertida para muchos Estados y que sigue requiriendo trabajo de incidencia y de campaña, incluso para que los Estados formulen recomendaciones significativas y SMART en el EPU, para promover su protección.

4 Esta investigación se llevó a cabo para uso interno y análisis de la UNESCO. En el momento de realizarse esta investigación, el tercer ciclo aún estaba en curso, con 126 de los 193 Estados examinados por el Consejo de Derechos Humanos.

¿QUÉ HAY QUE TENER EN CUENTA CUANDO SE USA LA TÉCNICA SMART?

Los motivos de preocupación de derechos humanos pueden ser muy diversos, y es improbable que una recomendación general aborde todas las complejidades que presentan. Es útil tener esto presente cuando se intente aplicar la técnica SMART, ya que facilita más reflexión sobre la reestructuración de las recomendaciones de manera práctica y que tenga impacto. Sin embargo, es importante usarla estratégicamente ya que algunos contextos pueden presentar complicaciones que requieren flexibilidad e ingenio que van más allá del alcance de la técnica SMART.

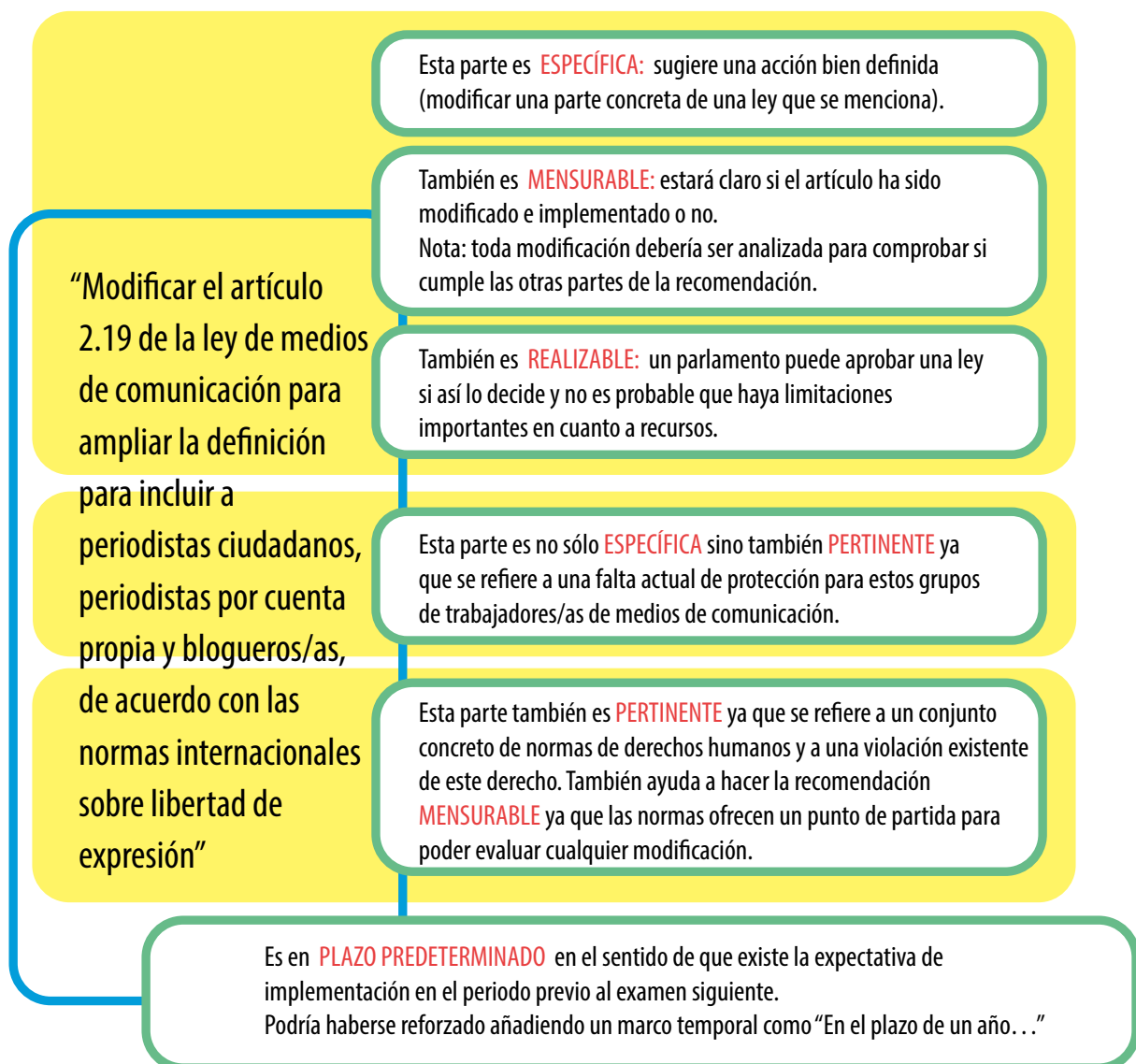


Figura 1: Las partes de una recomendación SMART

APLICACIÓN DE LA TÉCNICA SMART A LAS RECOMENDACIONES DEL EPU⁵

1. ESPECÍFICO

Las recomendaciones serán más eficaces si hacen referencia a un problema o motivo de preocupación específico y sugieren una solución o un remedio claros. Esto podría implicar mencionar los problemas, los derechos, las violaciones, la legislación, las políticas y las medidas específicas que deben tomarse. Es buena práctica comenzar la recomendación con un verbo de acción pertinente que ayude a lograr la solución que se propone. Pueden ver ejemplos al respecto *infra*.

Ejemplos de recomendaciones:



Tercer ciclo: “Mejorar la libertad de expresión revisando el Código Penal de 2018 para revocar el delito de difundir información falsa o propaganda nociva con el propósito de generar una opinión internacional hostil contra el gobierno y los insultos o la difamación contra el presidente.”

Tercer ciclo: “Despenalizar la difamación y aplicarle sanciones civiles estrictamente proporcionales e imponer una sanción más equilibrada por la divulgación de información previa al juicio.”



Tercer ciclo: “Garantizar las libertades de reunión, asociación y expresión, entre otras medidas, ampliando el espacio para la disidencia y el debate y asegurando un entorno seguro y propicio para que todas las personas puedan ejercer esos derechos.”

Tercer ciclo: “Garantizar la libertad de expresión en todas las formas y tomar medidas concretas para garantizar la independencia de los medios de comunicación, impedir la censura y promover la transparencia en los asuntos públicos.”

2. MENSURABLE

Hacer mensurable la realización de una recomendación puede significar que sea efectiva. Esto puede hacerse aclarando las medidas necesarias que han de adoptarse. La mera enunciación de una meta que ha de lograrse sin identificar los pasos en el camino puede hacer menos mensurable la implementación de las recomendaciones. Una recomendación también puede ser más mensurable si se añade una mención a un punto de referencia para evaluar los avances. Por ejemplo, podría ser una norma internacional pertinente, o un indicador de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, o un objetivo numérico que ha de alcanzarse.

Ejemplos de recomendaciones:



Tercer ciclo: “Poner en libertad a quienes hayan sido privados de libertad por ejercer de forma pacífica sus derechos a la libertad de expresión, en Internet o en otros ámbitos, de

asociación y de reunión y cerrar el caso 173/2011 contra ONG y defensores de los derechos humanos en cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.”

⁵ Las recomendaciones siguientes se formularon durante los tres primeros ciclos del EPU. Se han omitido los nombres de los Estados miembros para ayudar a ilustrar cómo puede aplicarse la metodología SMART a la libertad de expresión en general, en vez de abordar situaciones concretas de país.



Tercer ciclo: “Garantizar la libertad de expresión y la la libertad de reunión pacífica y un entorno propicio para el periodismo, especialmente despenalizando la difamación y

modificando la Ley de Medios de Comunicación y la ley contra el extremismo para que no limiten de forma desproporcionada la libertad de expresión.”



Tercer ciclo: “Garantizar las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica y proteger a quienes ejerzan esos derechos.”

la libertad de expresión y la libertad de reunión y proteger a los periodistas y los defensores de los derechos humanos contra las amenazas y la agresión.”

Tercer ciclo: “Garantizar plenamente

3. REALIZABLE

Es un elemento difícil de incorporar, ya que las perspectivas sobre viabilidad y los recursos económicos y políticos disponibles varían y puede haber diferentes puntos de vista sobre estos temas. Por este motivo, en algunos casos se prefiere designar este elemento como “viable”. Teniendo esto presente, podría no obstante merecer la pena pensar en la viabilidad de una recomendación para el Estado receptor. Hay que tener cuidado de considerar la viabilidad práctica y no las cuestiones de voluntad política. Establecer una serie de pequeños pasos que conduzcan a un cambio más amplio puede ser una manera de contrarrestar los retrocesos en términos de viabilidad. Armonizar las estructuras jurídicas nacionales con las normas internacionales de derechos humanos es una obligación de los Estados que a menudo puede ser realizable en plazos razonablemente cortos. Dados los desafíos que plantea la identificación de los elementos de esta categoría, no hemos incluido ningún ejemplo de recomendaciones que hay que evitar.

Ejemplos de recomendaciones:



Tercer ciclo: “Adoptar medidas para garantizar las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de la libertad de expresión: i) velando por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva las presuntas amenazas y agresiones contra periodistas; y ii) asegurando que todos los medios de comunicación tengan las mismas oportunidades de acceder a la financiación pública disponible.”

Segundo ciclo: “Poner fin a la intimidación, el hostigamiento y la detención arbitraria de defensores y defensoras de los derechos humanos, grupos de ONG y periodistas y proporcionar garantías para el derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica, así como poner fin a sus restricciones y vigilancia de Internet, en concreto modificando su legislación con el fin de eliminar los procedimientos extrajudiciales que permiten bloquear sitios web. Esto es acorde con las recomendaciones formuladas por el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación, cuya visita autorizada por las autoridades en 2013 fue un paso en la dirección correcta.”

4. PERTINENTE

Este elemento también puede resultar difícil de incorporar ya que puede haber múltiples y controvertidas opiniones con respecto a qué es pertinente y qué no lo es. En general, es útil asegurarse de que existen vínculos claros entre lo que se propone y el contexto de derechos humanos en el país así como avances en la situación de los derechos humanos en el país. Por ejemplo, para un país donde la seguridad de los y las periodistas es un motivo de preocupación acuciante en materia de derechos humanos, la recomendación de reforzar el mecanismo para proteger a periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos no sería pertinente si aún no existe ningún mecanismo. Sin embargo, la recomendación de crear ese mecanismo sería pertinente. Otro aspecto a tener en cuenta es si la recomendación aborda una cuestión de importancia para los actores de la sociedad y los titulares de derechos locales.

Ejemplos de recomendaciones:



Tercer ciclo: “Proteger la libertad de expresión de las personas que son contrarias a las políticas del Gobierno, en particular modificando las leyes sobre seguridad nacional que coartan la expresión de los periodistas, los denunciantes de irregularidades y los abogados.”

Tercer ciclo: “Conmutar todas las condenas dictadas contra reclusos condenados actualmente a muerte y, por haber accedido ya al Segundo Protocolo

Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, acelerar la adopción de un nuevo Código Penal para abolir la pena de muerte.”

Tercer ciclo: “Reforzar la libertad de expresión y la privacidad dentro y fuera de Internet, entre otras cosas absteniéndose de bloquear los contenidos online sin supervisión judicial y de recurrir a cierres de Internet y de la telefonía móvil.”



Tercer ciclo: “Adoptar medidas adicionales y concretas encaminadas a fortalecer su unidad nacional y su seguridad interna y a fomentar la cooperación a fin de difundir la cultura de la coherencia social pacífica, y velar por la libertad de expresión que garantiza la justicia social entre todos los sectores de la sociedad.”

Tercer ciclo: “Ratificar el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).”

Nota: el país en cuestión ya había ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP antes de que tuviera lugar el examen, por lo que esta recomendación no fue pertinente.

5. EN PLAZO PREDETERMINADO

Es útil incluir indicaciones sobre un calendario para la implementación de la recomendación. Aunque se espera que las recomendaciones se implementen en el periodo previo al examen siguiente, un calendario escalonado de los diversos pasos reforzaría la recomendación.

Ejemplos de recomendaciones:



Tercer ciclo: “Modificar, en el plazo de un año, el Código Penal de 2015, el Decreto núm. 174/2013, el Decreto núm. 72/2013, el Decreto núm. 27/2018, la Ley de Ciberseguridad de 2018 y los artículos 4, 9, 14 y 15 de la Ley de Prensa de 2016, a fin de garantizar la libertad de prensa y de expresión tanto en línea como en medios no electrónicos y el derecho a la privacidad, en consonancia con los artículos 17 y 19 del PIDCP.”

Segundo ciclo: “Extender, antes del final de 2016, una invitación permanente al relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.”



Tercer ciclo: “Adoptar nuevas medidas para garantizar la libertad de expresión en Internet.”

Tercer ciclo: “Garantizar que todos los periodistas pueden informar libremente sobre actividades del gobierno sin amenazas ni hostigamiento.”

RECURSOS

Para más información, véase [A Guide for Recommending States at the UPR](#), que ha sido la fuente principal para esta hoja informativa. Esta hoja informativa se ha elaborado en consulta con UPR Info.



© Attila Husejnow/SOPA Images/LightRocket via Getty Images



[Amnistía Internacional](#) es un movimiento global de más de 10 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

Desde su fundación, la [UNESCO](#) ha obtenido un apoyo considerable de las ONG, lo que le ha permitido promover sus ideales y la implementación de su mandato y programa. Amnistía Internacional es un asociado importante de la UNESCO en el campo de la protección y promoción de los derechos humanos, con estatuto de asociada desde 2012.

[UPR Info](#) es una organización no gubernamental (ONG) con sede en Ginebra, Suiza. La organización tiene como objetivo promover los derechos humanos a través del EPU. Sensibiliza y proporciona herramientas para el fomento de la capacidad a todas las partes interesadas del EPU, incluidos los Estados miembros de la ONU, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos. UPR Info es la primera y única ONG dedicada por completo al EPU.

© UNESCO y Amnesty International 2022

Índice Amnistía Internacional: IOR 40/5741/2022 Spanish

Publicado en 2022 por Amnistía Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, Francia. Este documento está disponible en acceso abierto bajo licencia Attribution ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO). Al usar el contenido de esta publicación, los usuarios/as aceptan someterse a los términos de uso del Repositorio de acceso abierto de la UNESCO. Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO en relación con el estatuto jurídico de un país, territorio, ciudad o zona ni de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Las ideas y opiniones que se expresan en esta publicación corresponden a los autores; no son necesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la organización.