



La puerta de entrada: El acceso a la información pública en materia de violencia hacia las mujeres en Uruguay

Sofía Villalba Laborde

La puerta de entrada:
El acceso a la información pública
en materia de violencia
hacia las mujeres en Uruguay

Sofía Villalba Laborde

El presente trabajo de investigación fue realizado en el marco de la Maestría en Derechos Humanos y democratización en América Latina y el Caribe del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín con la tutoría de la Dra. Jimena Sáenz.
Buenos Aires, Argentina, 2019.

Autora: Sofía Villalba Laborde
Edición: Lilian Celiberti- Cotidiano Mujer
Diseño: Francesca Cassariego

Montevideo, diciembre 2019

Índice

Introducción	5
Capítulo 1- Estándares sobre acceso a la información y violencia basada en género	9
1. Estándares de las Naciones Unidas para el acceso a la información	9
1.a-Principios de Tshwane.....	11
1.b-Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.....	13
1.c-Otros Instrumentos del Sistema Universal.....	14
2. Estándares promovidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	14
2.a-Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública.....	16
2.b- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	17
2.c-Caso Claude Reyes vs. Chile- Corte Interamericana de Derechos Humanos	17
3. Violencia hacia las mujeres basada en género: la mirada desde los Derechos Humanos.....	19
4. El vínculo de las dos agendas: acceso a la información y violencia hacia las mujeres.....	25
4.a-La Declaración de Atlanta	25
4.b- Acceso a la información y violencia en América Latina y el Caribe	26
4.c-Caso Campo Algodonero Vs. México -Corte Interamericana de Derechos Humanos	33

Capítulo 2- El acceso a la información pública en materia de violencia hacia las mujeres en Uruguay.....	37
1. La ley uruguaya de acceso a la información pública.....	38
1.a- El camino hacia la legislación	38
1.b- La Ley N°18.381	41
1.c- Herramientas de monitoreo nacionales no estatales de transparencia activa y pasiva	43
1.d-Barreras en la implementación de la Ley N°18.381.....	44
2. Legislación sobre violencia basada en género en Uruguay.....	
2.a-Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones.....	55
2.b-Ley de violencia hacia las mujeres basada en género y la importancia del acceso a la información.....	56
3. Experiencias en Uruguay de vínculo de las agendas: acceso a la información y violencia hacia las mujeres.....	59
3.a-Diagnóstico de información sobre violencia.....	60
3.b-Compromiso del 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto	62
3.c- “Feminicidios-Uy”	65
 Capítulo 3- La implementación del acceso a la información pública en materia de violencia hacia las mujeres en Uruguay, desde la perspectiva de organizaciones sociales.....	69
1. ¿Por qué organizaciones sociales?	69
1.a- Informe “Gobierno Abierto Feminista”	70
2. Mapeo de organizaciones de la sociedad civil uruguayas que trabajan violencia basada en género	74
2.a-Presentación de las organizaciones	75
3. Resultados de las entrevistas.....	79
3.a-Conocimiento y uso de la ley de acceso a la información pública ..	79
3.b-Experiencias de vínculo con la UAIP	83
3.c-Transparencia activa: las fuentes de información que utilizan las organizaciones	85
3.d- El impacto que tiene la información en materia de violencia basada en género en las mujeres.....	87
 Conclusiones.....	93
 Bibliografía.....	99

Introducción

La investigación se propuso visibilizar el vínculo entre el acceso a la información pública y los derechos de las mujeres, y específicamente con el derecho a una vida libre de violencia. Analizaré para ello la implementación de la ley de acceso a la información pública de Uruguay, sus obstáculos y barreras, a 10 años de su sanción en el año 2008.

El derecho de acceso a la información como también el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres han sido consagrados por los sistemas tanto Universal como Interamericano de derechos humanos a lo largo del tiempo a través del desarrollo de estándares en la materia.

Según los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información- Principios de Tshwane - al año 2013 más de 5.200 millones de personas en todo el mundo gozaban del derecho de acceso a la información. Esto es relevante en función de que "(...) el acceso a la información es un presupuesto de exigibilidad y ejercicio de otros derechos humanos" (CIDH, 2015:22). Pero esto no significa necesariamente un avance en materia de derechos humanos si existen brechas en el ejercicio de este derecho entre hombres y mujeres.

En el mes de febrero del año 2018 se desarrolló en el Centro Carter de Atlanta, Estados Unidos, una conferencia que reunió a 100 defensores/as de los derechos humanos de 30 países y tuvo como objetivo redactar la "Declaración de Atlanta para el Avance del Derecho de acceso a la información para las mujeres". Una de las conclusiones de este instrumento es que las mujeres no acceden a la información de la misma forma que los hombres, y esto tiene un impacto directo, en el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Tal como señala la Declaración de Atlanta, pese a los avances en materia de acceso a la información en las últimas dos décadas, es importante analizar el ejercicio de este derecho desde una perspectiva de género, dado que, muchas desigualdades estructurales radicadas en la sociedad, afectan el pleno goce de este y otros derechos, por parte de las mujeres. Las mujeres hemos sido testigos históricas de las múltiples formas de discriminación y opresión que caben en los sistemas sociales. Además de testigos, protagonistas, puesto que estas opresiones nos atraviesan el cuerpo. Las formas de violencia basadas en género ejercidas hacia las mujeres han sofisticado su forma de manifestarse.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) advierte que no es necesario que la discriminación se lea a texto expreso en las normas, basta con que el resultado de una política pública o una ley, implique una discriminación para que ésta se considere discriminatoria (Facio, 2000). En otras palabras, las formas de discriminación contra las mujeres no cesan, por el contrario, adquieren cada vez más repertorios de acción y el acceso a la información es una herramienta fundamental para avanzar en su erradicación.

A su vez, desde la producción de conocimiento y pensamiento feminista se han desarrollado cada vez más y mejores estrategias para detectarlas.

Uruguay sancionó en el año 2008 la Ley N°18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y de forma reciente la Ley N°19.580 sobre Violencia Hacia las Mujeres Basada en Género, en el año 2018. Pero ¿existe un vínculo entre estos dos derechos consagrados? ¿Cómo utilizan el acceso a la información las organizaciones sociales que trabajan violencia hacia las mujeres? ¿Existen experiencias en donde acceder a la información significó un cambio en alguna política pública o una campaña de impacto para visibilizar esta problemática?

Para aproximarnos a las respuestas revisaré la ley de acceso a la información pública, el proceso hasta su sanción y particularmente su implementación. Generalmente la parte más débil de las políticas públicas es su monitoreo.

El trabajo se organiza en 3 capítulos, que analizan los informes nacionales y se complementan con entrevistas a actores/as clave tanto del proceso de sanción como de implementación de la legislación de acceso a la información, y a organizaciones sociales que trabajan derechos de las mujeres en Uruguay.

Una de ellas es Cotidiano Mujer, una organización no Gubernamental feminista que cuenta con una trayectoria de más de 30 años en comunicación y derechos de las mujeres en Uruguay. Además de ser parte de la investigación es el punto de partida de mi interés en esta temática. A lo largo de 2 años de trabajo en esta organización tuve la oportunidad de acercarme a instancias de conocimiento, de intercambio y generación de pensamiento crítico. La Conferencia que dio lugar a la Declaración de Atlanta es una de ellas. También, participar en espacios como Gobierno Abierto en Uruguay a través de Cotidiano develó una realidad que sería más tarde un punto partida en mi investigación: la ausencia de las mujeres en los espacios de diálogo, en los espacios de participación ciudadana.

Hay diversas formas de investigar y abordar el acceso a la información ya que es una puerta de entrada al ejercicio de numerosos derechos humanos. Yo elegí para este trabajo la mirada de género, de cara a contribuir al fortalecimiento de las herramientas Estatales, de las organizaciones sociales y de las propias mujeres para el desarrollo de una vida libre de violencia.

Capítulo 1

ESTÁNDARES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

1. Estándares de las Naciones Unidas para el acceso a la información

El acceso a la información pública puede ser definido como un corolario que se ha desarrollado a partir del derecho a la libertad de expresión como surge del análisis de los instrumentos del sistema tanto Universal como Interamericano.

Para desarrollar los estándares de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre acceso a la información, es importante revisar los instrumentos normativos.

En primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, contempla el acceso a la información en su artículo 19, que versa:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Con posterioridad, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del año 1966, dedica el artículo 19 a la libertad de expresión, estableciendo un vínculo con el acceso a la información:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párr. 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

De ambos instrumentos del sistema Universal, podemos reafirmar la idea de que el acceso a la información se ha consagrado como corolario de la libertad de expresión, como también ha sucedido con la libertad de prensa, la ética y la autorregulación, no encontrándose expresamente regulado.

A su vez, el mandato de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) del año 1945, estableció la necesidad de facilitar la circulación libre de ideas a través ya sea de la palabra como de la imagen.

La resolución número 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas denominada "Convocación de una Conferencia Internacional de libertad de información" fue aprobada en el año 1946 y señala al acceso a la información como el derecho a recopilar, transmitir y publicar noticias sin restricciones como esfuerzo para fomentar la paz y el progreso a nivel mundial.

La resolución esboza algo importante sobre la cooperación entre las naciones, que es imposible sin una opinión mundial "sana y alerta" lo cual a su vez depende del derecho a la información.

Sin lugar a dudas, esta resolución muestra el contexto de post guerra en la que fue elaborada. Es absolutamente valorable contar con una consagración del derecho de acceso a la información de tan larga data, pero principios esbozados como la paz y progreso mundial muestran las aspiraciones propias de la época en un clima de fines de la segunda Guerra Mundial.

Con posterioridad, fueron desarrollados los siguientes instrumentos en orden cronológico: Declaración de Dakar sobre medios de comunicación y buena gobernanza en el año 2005, la Declaración de Maputo: Promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la emancipación de las personas en el año 2008, Declaración de Brisbane sobre libertad de información: el derecho a saber, correspondiente al año 2010 y los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información - Principios de Tshwane en el año 2013.

1.a-Principios de Tshwane

De los instrumentos aprobados posteriores al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como los recién mencionados es importante destacar algunos aspectos de los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información por ser los más recientes en el tiempo.

Más conocidos como “Principios de Tshwane”, fueron desarrollados en el año 2013 con la colaboración de más de 22 organizaciones y expertos/as de aproximadamente 70 países en la ciudad sudafricana de Tshwane, de donde toman el nombre.

Como surge del instrumento, la redacción de los principios se encontró moderada tanto por la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta como por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el Terrorismo, la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información, la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la libertad de los medios.

Los principios buscan ser orientadores de quienes redacten, sancionen o apliquen leyes sobre acceso a la información específicamente vinculadas a la seguridad nacional que como bien explica el texto, muchas veces parecen temas e intereses contrapuestos ya que cuando un Estado apela, por ejemplo, de forma excesiva al principio de seguridad nacional como forma de negar el acceso a la información, se incurre en responsabilidad por quebrar las garantías institucionales así como los estándares que serán desarrollados más adelante.

Los principios realizan una precisión conceptual importante, definiendo que información significa:

Cualquier material documental, ya sea original o copia, independientemente de sus características físicas y cualquier otro material tangible o intangible, con independencia de la forma o el medio en que se contenga. Incluye sin carácter restrictivo, registros, correspondencia, hechos, opiniones, asesorías, memorándums, datos, estadísticos, libros, ilustraciones, planos, mapas, diagramas, fotografías, grabaciones en audio o video, documentos, mensajes de correo electrónico, cuadernos de bitácora, muestras, modelos e información en cualquier formato electrónico.

Es destacable la amplitud de la definición de información que realizan los principios y esto es relevante a la luz de una evolución histórica. Lo que en algún momento pudo considerarse información de forma más escueta, hoy se encuentra nutrido por factores como el desarrollo de las comunicaciones, las redes sociales, entre otros, ampliando indefectiblemente la idea más tradicional de información.

En relación al concepto de información de “interés público” el texto de los principios explica que será aquella “información que resulta relevante o beneficiosa para el público, y no simplemente de interés individual y cuya divulgación es en interés del público” y se coloca como ejemplo aquella información que sirva para conocer las actividades del gobierno.

Un aspecto relevante a destacar es en relación a las violaciones internacionales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, esbozado en el literal A del principio número 10. Allí se establece que en función del interés público preponderante que existe sobre las situaciones de violaciones serias del derecho internacional humanitario esta información no podrá ser clasificada por razones de seguridad nacional. Esto es en función de que los Estados no puedan con el fin de reservar la información, evitar la rendición de cuentas por dichas violaciones y de esa forma impedir a las víctimas acceder a una reparación efectiva o integral.

1.b-Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Los/as Relatores/as Especiales son expertos/as nombrados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU con el fin de examinar e informar sobre la situación país o sobre un determinado tema de derechos humanos. Tienen carácter independiente y honorario, no se transforman en personal de las Naciones Unidas.

La Comisión de Derechos Humanos decidió por resolución 1993/45 de 5 de marzo de 1993, designar a un relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.

David Kaye ha sido nombrado Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en agosto de 2014, siendo prorrogado su mandato en el año 2017 por el Consejo de Derechos Humanos por tres años adicionales¹.

El mandato del Relator Especial por resolución del Consejo de Derechos Humanos², consta en reunir información sobre violaciones al derecho de la libertad de expresión, en especial las persecuciones de quienes frecuente y visiblemente ejercen el derecho de libertad de opinión y expresión como son los/as periodistas y profesionales de la información; realizar recomendaciones para un mejor ejercicio de la libertad de opinión y de expresión; prestar asistencia a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otras. Lleva esto a cabo a través de visitas a los países, presentación de informes anuales, entre otros, como surge del sitio oficial de Naciones Unidas.

1 | Resolución 34/18 Consejo de Derechos Humanos "Freedom of opinion and expression: mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression" 11 de Abril de 2017. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/34/18

2 | Resolución 7/36 Consejo de Derechos Humanos "Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión" 28 de marzo de 2008. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_36.pdf

1.c Otros Instrumentos del Sistema Universal

Existen también otros instrumentos normativos que, sin abocarse específicamente a la temática, recogen el acceso a la información como derecho.

Por ejemplo, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el artículo 21 consagra expresamente el derecho que tienen las personas al ejercicio de la libertad de expresión, de opinión y de acceso a la información. El inciso a) del artículo 21 especifica la obligación de “facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad (...)”.

Otro ejemplo es también la Convención sobre los Derechos del Niño que establece en su artículo 17 que los Estados, conociendo la importancia de los medios de comunicación velarán por que “el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental (...)”.

2. Estándares promovidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En primer lugar, el artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del año 1948 reconoce que cada persona tiene el derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión, difusión y de pensamiento por cualquier medio.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también consagra este derecho en el artículo 13 a través de la protección del derecho y la libertad de buscar, recibir, y difundir informaciones e ideas de toda índole.

La Organización de Estados Americanos (OEA) identifica este derecho en un estrecho vínculo con la Gobernabilidad a partir de considerar que tiene un efecto directo en el fortalecimiento y la rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales y eso refuerza la confianza en ellas. Es una herramienta esencial para hacer al Estado más transparente en sus operaciones, más efectivo en sus acciones y más responsable. Es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción, ya que promueve mayor rendición de cuentas y hace posible revelar abusos, errores y debilidades en el sector público, como surge del sitio oficial del organismo.

La Declaración de Chapultepec adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México el 11 de marzo de 1994 tomó al acceso a la información en la misma línea que los instrumentos normativos desde la búsqueda y recepción de información, la expresión de opiniones y la divulgación libre. También enfatiza en que las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público.

Siguiendo esta línea, en el año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Este instrumento reafirma el vínculo entre la consolidación y desarrollo de la democracia con la existencia de libertad de expresión. El principio número 4, refuerza la idea de la excepcionalidad frente a la negativa de brindar información:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Con posterioridad, en el mes de junio del año 2009, el Departamento de Derecho Internacional de la OEA a pedido de la Asamblea General comienza a elaborar el proyecto de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información con la participación de órganos, agencias y entidades de la OEA, Estados y organizaciones de la sociedad civil, de cara a proporcionar un marco jurídico regional necesario sobre este derecho fundamental.

La ley fue aprobada en el año 2010 y tuvo dos características relevantes. La primera es que se basa en los esfuerzos anteriores que la OEA ha realizado para promover el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, tomó

en cuenta las Recomendaciones sobre Acceso a la Información del Consejo Permanente y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos número 2599 del año 2008, que proporciona información detallada sobre el derecho de acceso a la información. También, el estudio relativo al Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos número 2608 del año 2008 y los Principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano también del año 2008.

La ley incorpora también los estándares emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Claude Reyes vs. Chile, que desarrollaré más adelante.

Y la segunda característica relevante es que marcó un camino a seguir a todos aquellos países que se encontraban en procesos de aprobación de legislación interna sobre la materia, dado que condensó todos los principios antes mencionados.

2.a Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública

En el año 2013 fue presentado por el Departamento de Derecho Internacional el anteproyecto del Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública que fue aprobado posteriormente en el año 2016.

El programa enfatiza en la importancia del rol de los instrumentos internacionales de acceso a la información para “el proceso electoral y democrático, en la gobernabilidad del Estado, en la transparencia y combate a la corrupción, en la protección y promoción de los derechos humanos y en particular en el derecho a la libertad de pensamiento, expresión, así como en la libertad de prensa”.

Se pone énfasis también en el principio de máxima publicidad como consustancial al acceso a la información pública al tiempo que se desarrollan acciones concretas para los Estados y la sociedad civil. Por ejemplo, la promoción de este derecho como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento, así como de las campañas sectoriales incluyendo sensibilización y capacitación. También se menciona la necesidad de autorizar presupuesto a cada organismo vinculado.

El Programa establece a su vez disposiciones para la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH vinculadas con la elaboración de informes sobre el alcance del derecho y la aplicación de sus principios, la asistencia a los Estados miembros y la promoción de programas de capacitación tanto a funcionarios/as como a operadores/as de justicia.

2.b- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión fue creada por la CIDH en octubre de 1997 y su carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados miembros de la OEA. Su actual relator desde el mes de octubre de 2014 es el abogado y periodista uruguayo Edison Lanza.

En el mes de agosto de 2007 como parte de su mandato, la Relatoría Especial publicó el Informe “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” que también proporciona insumos y estándares sobre la temática.

2.c Caso Claude Reyes vs. Chile Corte Interamericana de Derechos Humanos

El caso Claude Reyes vs. Chile³ marcó un estándar en el sistema Interamericano ya que la Corte IDH reconoció que el acceso a la información es un derecho universal y expresamente estableció el derecho de “buscar y recibir información” en manos de los gobiernos.

El caso, presentado ante la CIDH el 17 de diciembre de 1998 y remitido a la Corte IDH el 8 de julio de 2005, se basa en la denegación por parte del Estado de información relacionada a un proyecto de industrialización forestal. La solicitud fue realizada por Marcel Claude Reyes, Director Ejecutivo de la Fundación Terram, al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) de Chile.

El agotamiento de la vía interna se dio luego de que Marcel Claude Reyes junto con Sebastián Cox en representación de la ONG Forja y Arturo Longton, en calidad de diputado de la República de Chile presentaran un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

3 | Corte IDH. Caso Claude Reyes Vs. Chile. Sentencia de 19 de setiembre de 2006 disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

El caso se presenta ante la CIDH alegando la violación de los siguientes artículos: el artículo 1 de la Convención Americana que consagra la obligación de respetar los derechos, el artículo 13 sobre libertad de pensamiento y expresión, el artículo 2 sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, el artículo 23 sobre derechos políticos, el artículo 25 de protección judicial y el número 8 que consagra las garantías judiciales.

También se alegaron violaciones a derechos consagrados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la Declaración sobre libertad de expresión e información del Consejo de Europa, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Corte IDH decretó la responsabilidad internacional del Estado chileno en función a la violación de los derechos políticos, derecho de garantía y protección judicial, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión y entendió que existieron restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado en base a recordar, en primer lugar, que este derecho admite restricciones.

Pero esas restricciones, explicó la Corte, deben estar previamente fijadas por ley a la vez de responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. También, deben ser restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática.

En el presente caso se probó que la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley ya que, para el momento de los hechos del caso, Chile no contaba con legislación que regulara la materia. A su vez, las restricciones impuestas no probaron haber respondido a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni haber sido necesarias en una sociedad democrática.

La Corte explicó que cuando los Estados generan restricciones sin los requisitos antedichos, crean un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria, lo que genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como parte de las reparaciones que determinó la Corte, se obligó al Estado a que entregara la información solicitada. Pero además se condenó al Estado a adoptar, en plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el

derecho de acceso a la información pública en poder del Estado de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana. Así como también capacitación en órganos y entes públicos vinculados a las solicitudes de acceso a la información.

En suma, como sintetiza un informe realizado por la CIDH en el año 2015, existen dos principios que pudieron advertirse en el fallo de este caso para resaltar como parte de los estándares desarrollados por el sistema Interamericano en relación al acceso a la información. Por un lado, el principio de la máxima divulgación, que implica el diseño de un régimen jurídico donde transparencia y acceso a la información sean la regla general. Y por otro lado, el principio de buena fe por ejemplo a la hora de interpretar las normas, de forma tal que favorezcan los fines perseguidos por ellas (CIDH, 2015).

3. Violencia hacia las mujeres basada en género: la mirada desde los Derechos Humanos

A continuación, voy a revisar la mirada hacia la violencia contra las mujeres que han tenido los derechos humanos, para desembocar luego en el vínculo entre el derecho a una vida libre de violencia con el acceso a la información.

Respetar los derechos humanos sin que medie una discriminación por motivo de sexo ha sido siempre un objetivo tanto de la ONU como de la OEA desde un inicio (IELSUR, 2006). Esto guarda relación con los instrumentos normativos que se han desarrollado en el marco de los sistemas de derechos a lo largo del tiempo.

Los instrumentos específicos sobre derechos de las mujeres con los que contamos son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) del año 1979, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) del año 1994; La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer del año 1954 y el Protocolo Facultativo de la CEDAW del año 1999.

Además de estos instrumentos normativos existen otras herramientas no vinculantes relevantes como la Declaración sobre la Eliminación de la Vio-

lencia contra la Mujer aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los siguientes procesos de seguimiento, las evaluaciones aplicadas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (ME-SECVI) y también varias resoluciones tanto de la Asamblea General como del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Convención de Belém do Pará define la violencia contra las mujeres en su artículo 1 determinando que es “(...) cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Pero a la hora de hablar de violencia, no es posible hacer a un lado el concepto de interseccionalidad. Es decir, las diferencias y desigualdades entre las mujeres y sus situaciones específicas. Por eso y en consonancia con el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará, cabe destacar la obligación de los Estados de “(...) tomar en consideración la intersección de distintas formas de discriminación que puede sufrir una mujer por diversos factores combinados con su sexo, como su edad, raza, etnia y posición económica entre otros” (CIDH, 2015:31).

En relación a la Convención de Belém do Pará, Rhonda Copelon enumeró una serie de avances que planteó este instrumento, tales como:

- ▶ Reconocer la conexión entre la violencia de género y todos los derechos humanos de las mujeres, específicamente el derecho de ser libres de la tortura, el derecho a la no discriminación sexual y el derecho a ser valoradas y educadas libres de los estereotipos de género y de prácticas culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación de las mujeres.

- ▶ Rechazar la idea de que los derechos humanos se restringen a lo que hace directamente el Estado, siguiendo la línea de la Corte IDH que en reiterados casos ha responsabilizado a los Estados por no haber investigado y sancionado, por ejemplo, la violencia política perpetrada por paramilitares. Es decir, la Convención requiere que los Estados investiguen, sancionen y prevengan la violencia privada. La violencia infligida por personas o instituciones privadas es igualmente una violación de la ley internacional.

► Reconocer que la violencia de género obstaculiza la plena realización de las potencialidades de las mujeres y la plena participación en las esferas de la vida.

► Reconocer la multicausalidad de la violencia. Es decir que las violaciones vienen de la interrelación entre la ley formal, la práctica real, las costumbres y las actitudes (Copelon, 1996:328).

Por su parte la CEDAW, si bien es un instrumento cuyo contenido gira en torno principalmente a la discriminación, a través de sus Recomendaciones Generales emitidas por el Comité de expertas, fue introduciendo la temática de la violencia a su órbita de trabajo. Desde el año 1992, cuando se emitió la Recomendación General número 19, la violencia fue considerada una forma de discriminación y de esa manera atendida también con prioridad por parte de organismos del sistema Universal de derechos humanos.⁴ De forma posterior en el tiempo, en el año 2017, se emitió la Recomendación General número 35, que actualiza a la 19.⁵

Pese a notorios avances en el trabajo, principalmente de organizaciones de la sociedad civil en aras de erradicar la violencia y posicionarla como un asunto competente a los derechos humanos, explica la Recomendación General número 35 que:

La violencia por razón de género contra la mujer ya sea cometida por Estados, organizaciones intergubernamentales o agentes no estatales, particulares y grupos armados, entre otros, sigue siendo generalizada en todos los países, con un alto grado de impunidad. Se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes, en diversos ámbitos, del privado al público, incluidos entornos tecnológicos, y trasciende las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo.

Haber acuñado la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” es lo que ha permitido, entiende el Comité CEDAW en esta recomendación número 35, reforzar la noción de la violencia como problema social que exige respuestas integrales.

4 | Recomendación General número 19 del 29 de enero de 1992. Comité CEDAW. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf

5 | Recomendación General número 35 del 26 de julio de 2017. Comité CEDAW. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>

Lo que ha ocurrido en el campo de los derechos humanos es que han mutado incluso las formas de concebir algunos principios y caracteres clásicos. Esto es a partir de invocar, por ejemplo, el derecho a una vida libre de violencia basada en género ya que:

En la medida en que el principio de no discriminación cruza transversalmente todo el sistema, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos determina que todos tienen la misma jerarquía y deben ser respetados con el mismo énfasis, ya que todos resultan esenciales para el desarrollo de la vida humana (CEPAL, 2014:24).

En el caso del sistema Interamericano es posible advertir que ha ido acompañando los avances en la temática al sistematizar los estándares que se producen. Por ejemplo, desde la primera utilización ante la CIDH del instrumento de Belém do Pará en el emblemático caso de “María da Penha”⁶ del año 2001 donde quedó en evidencia la falta de medios, entre otros, legislativos del Estado brasileño para sancionar, prevenir y erradicar la violencia doméstica hasta ese momento (CEPAL, 2014).

El hecho de que en 1993 la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena reconociera a la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos fue un avance transformador (Copelon, 1996).

Pero no fue este el único hecho que propició la rápida inclusión de este tema en las agendas y específicamente en la de los organismos del sistema Interamericano. También fue por:

La valiente determinación de las mujeres golpeadas y violadas, las sobrevivientes del incesto y del acoso sexual, de romper el silencio y acabar con el sentido de vergüenza que acompañaban la violencia de género. Se debe también al liderazgo valioso y al protagonismo infatigable de las mujeres de las ONG (...) (Copelon, 1996:327).

Entonces en relación a la colocación de la violencia hacia las mujeres en las agendas, podrían bien distinguirse dos momentos. El primero fue la consagración de instrumentos normativos específicos. Como esto no era suficiente, fue necesario además que las mujeres llegaran también a otros espacios, como las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, lo que implicó otro repertorio de acción para la incidencia.

6 | Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe N°54/01 Caso 12.051 María da Penha/ Brasil, 16 de abril de 2001. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annual-rep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>

Sobre esto, Marcela Lagarde explica que la llegada de las feministas a estos espacios implicó un cambio en las vías argumentales. Para el momento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993, por ejemplo, la estrategia consistió en “visibilizar la violencia e identificarla, denunciarla y convertirla en un problema para la democracia, hacer de su eliminación un camino obligado para la democracia y la paz” (Lagarde, 2012:191).

La inclusión en el ámbito de los derechos humanos de los términos sexo y género resalta que la desigualdad entre mujeres y hombres resulta tanto de la diferencia biológica (sexo) como de los roles socialmente construidos que definen las conductas consideradas apropiadas para la mujer y para el hombre (género) (Chinkin, 2012).

La Declaración y la Plataforma de Acción adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en el año 1995 se comprometió a “lograr la igualdad de género, así como la no discriminación basada en el sexo” y fue a partir de ahí, que en la década de 1980 comienza a utilizarse el término género en el ámbito internacional (Chinkin, 2012).

Para el caso de la CEDAW fue en el año 2010 que el Comité se expresó al respecto, como retoma Chinkin de la Recomendación General 28, que estableció que:

Si bien en la Convención sólo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar el artículo 1 junto con el párrafo f del artículo 2 y el párrafo a del artículo 5, se pone de manifiesto que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por motivos de género (Chinkin, 2012:20).

Ha sido una dificultad para los movimientos de mujeres posicionar el discurso de los derechos de las mujeres, dado que el patriarcado se entrecruza con otros conflictos ideológicos: “la vindicación patriarcal se presenta también, en conflictos de clase, casta y étnicos en un mismo país” (Lagarde, 2012:187).

En esta línea, Lagarde explica que:

No es casual que los derechos de las mujeres sean presentados en confrontaciones ideológicas como privilegios y no como derechos. En realidad, el acceso de las mujeres al goce de sus derechos está determinado no sólo por el género, sino por la clase o la casta, el estamento, la etnia y otras condiciones sociales. En otra variante ideológica se revira el argumento de lo intrínseco de los derechos humanos y se afirma que al existir, las mujeres ya los tenemos. Entonces se nos dice ¿qué más quieren? (Lagarde, 2012:188).

Otra de las esferas de conflicto a la que se enfrentan los derechos de las mujeres, tiene que ver con la lógica binaria de confrontación Oriente/ Occidente dado que los derechos de las mujeres surgieron en países occidentales modernos y se realiza una asociación que lleva a interpretar la lucha por la igualdad como occidentalizante. No es menor el hecho de que coincidan en este rechazo líderes e instituciones religiosas cristianas, islamistas y judías que tienen justamente sus ámbitos de incidencia en Oriente y Occidente (Lagarde, 2012)

Es por esto que en los países en donde se ha logrado conquistar derechos de tipo educativos, laborales, civiles, políticos, entre otros para las mujeres esto ha significado, grandes esfuerzos políticos de diversa índole, pero principalmente por parte de los movimientos y colectivos de mujeres, en una actividad que no cesa, puesto que, no caben dudas que “los derechos logrados no acaban de consolidarse” (Lagarde, 2012:188).

Copelon al respecto de la aspiración de construcción de nuevas sociedades plantea que:

Es importante que utilicemos la Convención (Belém do Pará) para construir un nuevo mundo respetuoso hacia las mujeres y democrático en cada esfera. Esperemos que algunas de nosotras sobrevivamos hasta el momento en el cual podamos decir tanto en cuanto a una violencia de género, así como a una violencia dictatorial: {NUNCA MÁS} (Copelon, 1996:339).

Concretando esta breve revisión de la visión de la violencia de género como un tema prioritario en las agendas de derechos humanos y para introducirnos en la última parte del análisis de este capítulo, Lagarde toma como referencia el caso mexicano y explican que:

La información veraz y su amplia difusión pueden ser recursos de conciencia social y de prevención para desmontar la violencia y contribuir al desarrollo de la conciencia de género en las mujeres que les permita ubicar los riesgos, protegerse, saber qué es la violencia, ubicarla como delito, y conocer su derecho a una vida sin violencia, así como las obligaciones institucionales para garantizarlo y las vías para exigirlo (Lagarde, 2012:221)

Cuando los Estados difunden los resultados de los diagnósticos que se realizan en materia de violencia pueden tanto incidir en actores sociales como también mostrar la gravedad del problema, reportarlo y señalar responsables.

Esta acción tiene una incidencia directa en las acciones de organismos civiles, ya que:

El acceso a información confiable es indispensable para quienes deben delinear las acciones y la intervención gubernamental, así como para quienes investigan, difunden y observan la violencia y las políticas para enfrentarla desde la sociedad civil, las instituciones universitarias y de investigación y los medios de información (Lagarde, 2012:221).

4. El vínculo de las dos agendas: acceso a la información y violencia hacia las mujeres

4.a-La Declaración de Atlanta

En el mes de febrero del año 2018 se llevó a cabo en Atlanta, Estados Unidos, la Conferencia Internacional “Inform Women, Transform Lives” en el Centro Carter. La finalidad de este encuentro que reunió a 100 defensores/as de los derechos humanos de 30 países, entre ellos el relator para la libertad de expresión de la CIDH Edison Lanza, fue elaborar la Declaración de Atlanta para el Avance del Derecho de acceso a la información para las mujeres.

Esta declaración busca dar cuenta de que, pese a los avances en materia de acceso a la información en las últimas dos décadas, es importante atender el ejercicio de este derecho desde una perspectiva de género dado que muchas desigualdades estructurales radicadas en la sociedad también afectan el pleno goce de este derecho por parte de las mujeres.

Como establece el preámbulo de la Declaración de Atlanta:

Notando que las mujeres a menudo son excluidas de los flujos de información, tanto información esencial como estratégica, y no pueden ejercer el derecho fundamental de acceso a la información con la misma frecuencia, facilidad y éxito que los hombres, lo que limita su capacidad de disfrutar los beneficios que el derecho de acceso a la información puede proporcionar.

A modo de síntesis se pueden esbozar las principales recomendaciones que esta declaración elabora para instar a los Estados a que:

► En los textos legales, ya sean nacionales e internacionales debe estar expresamente señalado el derecho a acceder a la información para las mujeres, lo que implica la necesidad de: revisar la legislación interna, si es que esta existe abocarse a la implementación y en caso de que el país no cuente aún con ella tener en cuenta la perspectiva de género en su elaboración. También, volcar la información en sitios accesibles para las mujeres, así como preocuparse por un desglose de la misma con corte de género.

► Que se contribuya a cambiar la cultura dominante en las instituciones ejecutoras del acceso a la información a fin de que puedan tener una mirada sensible al género a través de capacitaciones, descentralización de la información, entre otras.

En lo que respecta al ámbito internacional la declaración insta, entre otras cuestiones, a que el Comité de la CEDAW redacte una recomendación general específica sobre el tema.

Esta declaración es el instrumento más reciente que da cuenta de la relevancia del acceso a la información para las mujeres. Es un instrumento que refuerza la idea de acceso a la información como “puerta de entrada” al ejercicio por parte de las mujeres de otros derechos humanos fundamentales en particular el desarrollo de una vida libre de violencia.

4.b- Acceso a la información y violencia en América Latina y el Caribe

La CIDH ha considerado que el acceso a la información adquiere un carácter instrumental, pensando tanto en la prevención de la violencia y la discriminación, como en el acceso a la justicia para las mujeres. De esta manera señaló que “(...) el acceso a la información es un presupuesto de exigibilidad y ejercicio de otros derechos humanos” (CIDH, 2015:22) y esta es la premisa principal para analizar el tema a lo largo de toda esta investigación.

Tanto el informe de la CIDH elaborado en el año 2015, como el de la CEPAL del año 2012 revisten utilidad para visibilizar la importancia del acceso a la información específicamente en materia de violencia basada en género

en América Latina y el Caribe. Los insumos aportados por estos dos informes pueden agruparse en las siguientes categorías: déficit de información, producción de datos y obligaciones Estatales.

Déficit de información

La CEPAL señala que existe un déficit de acceso a la información en líneas generales en nuestra región, pero particularmente, un déficit en la información pública en relación a la violencia basada en género (Alméras y Calderón, 2012).

Una forma de detectar esta falta es a través de los Comités y mecanismos de seguimiento de los distintos instrumentos normativos tanto del sistema Interamericano como Universal, como el Comité de expertas de la CEDAW o el MESECVI. Particularmente el Comité de la CEDAW, en las sesiones celebradas en el año 2010, señaló que en prácticamente todos los Estados examinados existe falta de información en materia de violencia (Alméras y Calderón, 2012).

El artículo 8 de la Convención de Belém do Pará determina la obligación para los Estados de:

Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios necesarios.

Para el caso de Uruguay, examinado por última vez en el año 2016 por el Comité de la CEDAW, el siguiente cuadro permite advertir las observaciones y específicamente las recomendaciones realizadas en relación al acceso a la información en materia de derechos de las mujeres.

El cuadro da cuenta de que el acceso a la información es una herramienta que permea muchos derechos e interseccionalidades que colocan a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. Queda de manifiesto, también, que existe un déficit en Uruguay sobre la temática para este Comité de expertas.

Área del problema	Preocupación del Comité	Recomendación al Estado
<p>Acceso a la justicia y a las vías de recurso judicial</p>	<p>El limitado acceso de las mujeres a la asistencia letrada y la información acerca de las vías de recurso judicial de las que disponen.</p>	<p>El Comité recomienda al Estado uruguayo que establezca un mecanismo para recabar información sobre la jurisprudencia en todos los niveles del sistema judicial, con el fin de supervisarla efectividad de la aplicación de la ley en relación con las denuncias presentadas por mujeres, en particular las relativas a la violencia y a otras formas de discriminación.</p>
<p>Violencia por razón de género ejercida contra las mujeres</p>	<p>A-La falta de información desglosada sobre el número de casos comunicados de violencia contra la mujer, salvo los casos de violencia doméstica.</p> <p>B- La escasa información sobre el acceso a los servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de la violencia, como tratamiento médico, asesoramiento psicológico, asistencia letrada, apoyo financiero y centros de acogida en todo el territorio del Estado parte, habida cuenta de las mujeres en situaciones desfavorables, especialmente las mujeres afro uruguayas y las mujeres con discapacidad.</p>	<p>El Comité recomienda al Estado uruguayo que ponga en práctica un sistema nacional para recopilar información exhaustiva sobre todas las formas de violencia contra la mujer.</p>

<p>Mujeres con discapacidad</p>	<p>La falta de información desglosada sobre la situación de las mujeres y las niñas con discapacidad en todas las esferas abarcadas por la Convención, en particular, el acceso a la justicia, la violencia contra la mujer, la vida política y pública, la educación, el empleo, la atención sanitaria y el empoderamiento económico.</p>	<p>El Comité recomienda al Estado uruguayo que elabore un sistema de reunión de datos y lleve a cabo evaluaciones de la situación de las mujeres con discapacidad en todas las esferas abarcadas por la Convención, en particular en lo que respecta a la violencia contra la mujer, la educación, el empleo y la atención sanitaria. También recomienda al Estado parte que incluya la participación de las organizaciones de mujeres con discapacidad en la labor del Instituto Nacional de las Mujeres.</p>
---------------------------------	--	--

Producción y puesta a disposición de datos

En relación a la producción de datos existen 3 aspectos relevantes que son el “subregistro”, el “registro unificado de información” y el rol de las encuestas.

El “subregistro” se genera a partir de la producción de datos por parte de los países únicamente tomando como referencia los casos que llegan ya sea al poder judicial como a los sistemas de salud. Entonces, el subregistro es justamente ese mínimo registro del impacto de la violencia en los países que no permite dar cuenta del problema en sus múltiples dimensiones, a nivel país y región (Alméricas y Calderón, 2012).

Las causas señaladas para estos subregistros van desde recopilación estadística rudimentaria por falta de presupuesto, personal que no atiende de forma óptima los casos presentados hasta incluso el silencio de las mujeres víctimas de violencia por desconfianza, vergüenza a denunciar, entre otras (Alméricas y Calderón, 2012).

Por otra parte, el “registro unificado de información” reviste gran utilidad para los Estados pero existen numerosos desafíos para la creación de este tipo de registros que implica entre otras cosas “unificar los registros administrativos con vistas a posibilitar un seguimiento completo de los eventos que vive una persona y que, de lo contrario, permanecen dispersos en la burocracia estatal” (Alméras y Calderón, 2012:31).

Además de los inconvenientes del subregistro y de la falta de registros únicos, existe una diferencia significativa entre la información producida en América Latina en relación a la producida en el Caribe y esto podría vincularse con un menor grado de institucionalización de la producción de información en esta región (Alméras y Calderón, 2012).

Por último, en relación al rol de las encuestas, a partir de un pedido reiterado tanto de organizaciones y activistas como de agentes Estatales, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas aprobó en el año 2009 una serie de indicadores a fin de medir el estado general de la violencia, intentando superar los obstáculos presentados por ejemplo por los subregistros (Alméras y Calderón, 2012).

Los indicadores aportan a una mejor recopilación de información por ejemplo en encuestas. Esto es relevante ya que las encuestas parecen ser una de las pocas formas efectivas de recolectar información sobre violencia puesto que recabar la información de los servicios de atención a mujeres no es una representación fiel de la situación de violencia como quedó expresado anteriormente (Alméras y Calderón, 2012).

Obligaciones Estatales

Existen tres obligaciones específicas que surgen para los Estados a partir de considerar el acceso a la información como “derecho instrumental” para el ejercicio efectivo de otros derechos. Estas son: la obligación de recolectar y producir información, la obligación de transparencia activa y la obligación de responder de manera oportuna las solicitudes de acceso a la información (CIDH, 2015). A simple vista no parecen obligaciones que no hayan sido mencionadas antes como parte de los estándares de acceso a la información pero tienen, si, especificidades a la hora de involucrar la violencia basada en género.

En relación a la obligación de recolectar y producir información es resaltable la obligación que se genera para los Estados de incluir en este aspecto a mujeres y organizaciones que las representan. Es decir, la recolección debe realizarse siempre en coordinación con víctimas, sus comunidades, la academia, organismos internacionales, sociedad civil. No es la primera vez que la CIDH establece esta obligatoriedad y resulta muy importante, en esta y otras temáticas.

En lo que respecta a la obligación de transparencia activa queda de manifiesto que a mayor falta de información sobre servicios de atención, menor será el número de denuncias de violencia recibidas.

Sobre esto, la CIDH en su informe del año 2015 establece que la transparencia activa implica:

La obligación estatal de difundir información sobre los derechos de las mujeres y las vías legales para exigirlos y hacerlos efectivos, así como información relacionada con el desarrollo de leyes y políticas públicas sobre violencia y discriminación, y que tengan voz en el diseño de las mismas. Dicha información debe ser completa, comprensible, con lenguaje accesible y encontrarse actualizada.

De esto se desprende también, como explica la CIDH (2015) la obligación de crear espacios de participación para que las mujeres receptoras de la información puedan dar su opinión. Más aún, en relación a mujeres que forman parte, además, de otros grupos vulnerabilizados.

Esta obligación implica a su vez dos factores más. Por un lado, prestar especial atención a la persecución y criminalización de las defensoras de derechos humanos y periodistas mujeres, que buscan este tipo de información y generar para ellas herramientas de protección. Y, por otro lado, en lo que respecta a la internet ya que no es propicio que los Estados consideren que es un mecanismo suficiente para la puesta a disposición de información. Una circulación proactiva sería también contemplar otros medios como la radio, la televisión, las carteleras de algunas oficinas del Estado, entre otros (CIDH, 2015).

Por último, en relación a la obligación de responder de manera oportuna las solicitudes de acceso a la información y garantizar un recurso efectivo que permita la satisfacción del derecho la CIDH destaca en primer lugar la necesidad de brindar capacitaciones a funcionarios/as y públicas ya que los estereotipos de género frecuentemente retrasan el acceso a la justicia para las mujeres.

En segundo lugar, en relación específica a los pedidos de acceso a la información la CIDH menciona la importancia de las solicitudes para las organizaciones de la sociedad civil que se dedican tanto a la defensa como a la promoción de derechos de las mujeres. Los Estados deben siempre responder de forma completa, oportuna y sin exigir a quién solicita que exprese las razones del pedido.

De estas tres obligaciones se desprenden según el mismo informe de la CIDH (2015) tres puntos prioritarios que los Estados deberían atender que son:

- ▶ La deficiencia en la disponibilidad, calidad y/o integridad en la información pública sobre discriminación y violencia contra las mujeres.
- ▶ La implementación nacional de los estándares internacionales de acceso a la información en poder del Estado.
- ▶ Los desafíos en el ámbito de la administración de justicia.

El primero, guarda relación con lo antes expuesto sobre las figuras de “subregistro” y el “registro unificado” de información. Esto es, existe una falta de mecanismos institucionales coordinados para la recopilación de información, así como una falta de producción de estadísticas completas, desagregadas y puestas a disposición en diversos idiomas para una amplia recepción por parte de las mujeres (CIDH, 2015).

Por otro lado, en relación a los estándares internacionales y regionales tanto la CIDH como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reconocen el avance que han realizado algunos países en la incorporación de los estándares ya sea por medio de la sanción de leyes o en fallos judiciales. No obstante, se observan hasta ahora dificultades en la implementación de la legislación sobre la temática (CIDH, 2015).

La CIDH ha emitido una serie de recomendaciones de buenas prácticas de las que se destacan: la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los estándares regionales e internacionales, avanzar hacia sistemas integrales de recopilación de información, producir estadísticas completas y actualizadas sobre la temática. También, la producción y difusión permanente, la periodicidad en las evaluaciones de políticas y programas, asegurar espacios que cuenten con la participación de sociedad civil, asegurar el acceso de las propias víctimas de violencia a sus expedientes judiciales y la capacitación de funcionarios, especialmente los judiciales (CIDH, 2015).

Por último, este organismo ha considerado relevante destacar que el cumplimiento cabal del acceso a la información para las mujeres debe necesariamente incluir acceso a la información en materia de salud sexual y salud reproductiva, lo que debería contemplar: el respeto al principio del consentimiento informado, la protección de la confidencialidad, la obligación de informar los métodos de planificación familiar, producción de estadísticas confiables, entre otras (CIDH, 2015).

4.c- Caso Campo Algodonero Vs. México Corte Interamericana de Derechos Humanos

Para un cumplimiento cabal de los estándares en materia de acceso a la información y violencia es necesario también advertir lo que sucede con la administración de justicia. Al respecto, se ha señalado la relevancia de que las víctimas puedan acceder a la información sobre sus casos pendientes en la administración de justicia así como también garantizar la asistencia letrada gratuita y no perder de vista, una vez más, la accesibilidad de la información que se pone a disposición, por ejemplo, respecto al idioma (CIDH, 2015).

Un caso paradigmático donde el vínculo entre información y administración de justicia fue desatendido por parte del Estado es el caso “González y Otras (Campo Algodonero) vs. México”.⁷

El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de diligencia en las investigaciones relacionadas a la desaparición y muerte de Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez.

Ramos de 17 años desapareció el 22 de setiembre de 2001. Gonzáles, de 20 años desapareció el 10 de octubre de 2001 y Herrera, de 15 años desapareció el lunes 29 de octubre de 2001. Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de las tres jóvenes, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que

7 | Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los recursos interpuestos por sus familiares no se investigó ni se sancionó a los responsables.

La Corte IDH concluyó que las mujeres fueron víctimas de violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará. Por los mismos motivos, el Tribunal consideró que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y estaban enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

Además de que México no demostró haber adoptado las medidas razonables conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos para encontrar a las víctimas con vida, la Corte IDH consideró que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato.

La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia (CIDH, 2015).

Además de estas imputaciones al Estado mexicano resulta de suma relevancia lo que respecta a acceso a la información en materia de violencia, un aspecto que a priori no parece relevante en un caso tan emblemático como este en que la Corte IDH falla por primera vez sobre la figura de femicidio.

La Corte consideró que la ausencia de información sobre el desarrollo de las investigaciones y el trato recibido por los familiares de las jóvenes constituyó una violación al derecho de la integridad personal. Se constató, a raíz del caso, un patrón sistemático de malos tratos por parte del aparato Estatal a los familiares de víctimas de violencia de género, cuando por ejemplo procuraban información en dependencias Estatales. Algo que generaba desconfianza, temor y retraía la presentación de denuncias (CIDH, 2015).

A raíz de esto en las reparaciones se exigió al Estado conducir de forma eficaz los procesos penales, pero colocando un énfasis especial también en la necesidad de que la información sobre el caso sea provista de forma permanente a familiares quienes deben tener acceso al expediente judicial en todo momento.

Esto reviste mucha importancia ya que pueden existir violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados que no impliquen a primera vista una vulneración vinculada al acceso a la información, pero luego esta se desprende del análisis en profundidad por el carácter propio del acceso a la información de “puerta de entrada” al ejercicio y garantía de otros derechos humanos fundamentales.

En síntesis

Del vínculo del acceso a la información pública con los derechos de las mujeres y en especial con la violencia basada en género, surgen dos aspectos a remarcar: en primer lugar, lo que implica el acceso a la información para las mujeres en el desarrollo de una vida libre de violencia basada en género. Esto es, la importancia de poder acceder no sólo a la información, sino a lo que ella posibilita como, por ejemplo: atención en salud, atención psicológica, acceso a la justicia y en definitiva a un abordaje interseccional de la violencia.

Y en segundo lugar, el acceso a la información desde la óptica Estatal, es decir la necesidad e importancia de que los Estados no solo generen y pongan a disposición la información pública, sino que además procuren un rol activo en la respuesta a solicitudes de acceso a la información, mejoren los métodos de cuantificación y recolección de datos, aspiren a “registros unificados” de información, habiliten espacios con la sociedad civil, aseguren medidas de protección y no criminalización de periodistas y defensoras de derechos humanos, entre otros. Todo esto da cuenta de la importancia de vincular las agendas de acceso a la información pública con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En definitiva, los estándares y principios desarrollados por los organismos regionales e internacionales cobran otro sentido cuando son observados desde la óptica de género. Por ejemplo, los principios expuestos sobre máxima divulgación y buena fe por parte de los Estados se refuerzan más aún cuando pensamos en que quienes accederán a la información serán mujeres.

En este caso los Estados deben entonces, además, regir su actuación siempre conforme a los principios de igualdad y no discriminación (CIDH, 2015).

El desarrollo de este primer capítulo va en sintonía con el nombre que lleva el informe que elaboró la CEPAL en el año 2012 “Si no se cuenta no cuenta” citado reiteradas veces a lo largo del capítulo en función de que en materia de información sobre violencia hacia las mujeres “lo que no se contabiliza no se nombra, y sobre aquello que no se nombra, no se actúa” (Almérés y Calderón, 2012).

Capítulo 2

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN URUGUAY

Analizados en el capítulo 1 los estándares desarrollados tanto en el sistema Universal como Regional de derechos humanos sobre acceso a la información y violencia basada en género, en el presente capítulo voy a analizar cómo se despliega esta temática en Uruguay. Para ello, dividiré el análisis en tres partes. En primer lugar, se analiza la herramienta legal con la que cuenta Uruguay en materia de acceso a la información pública, la Ley N°18.381. Expondré el camino hacia su sanción, una breve presentación del texto legal, mostraré algunas herramientas de monitoreo no estatales de transparencia activa y pasiva en Uruguay y expondré las barreras que han sido identificadas a raíz de la implementación de la ley. Una de ellas, es la falta de perspectiva de género en la ley y por eso citaré algunas autoras que advierten sobre la importancia de la mirada de género en los textos legales. En segundo lugar, mencionaré de forma muy breve la herramienta actual con la que cuenta Uruguay en relación a violencia basada en género. Y por último, a la luz de la importancia de vincular las agendas de acceso a la información con violencia de género que quedó de manifiesto en el capítulo 1, mostraré lo que identifico como tres experiencias de vínculo de las dos agendas en Uruguay: una surgida desde la sociedad civil, una Estatal y la última impulsada desde el activismo.

1. La ley uruguaya de acceso a la información pública

1.a- El camino hacia la legislación

La Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) en el año 1995 señaló una serie de reivindicaciones en relación a la libertad de expresión en Uruguay, entre ellas la necesidad de legislar en lo que denominaron “habeas data” -término que corresponde a una legislación que consagra otro derecho⁸- (Lanza, 2009).

A raíz de esta solicitud el Diputado Daniel Díaz Maynard con el apoyo de su Bancada del partido del Frente Amplio y algunos integrantes de otros partidos políticos impulsó un proyecto de ley llamado “Habeas Data” que no fue aprobado (Lanza, 2009).

En paralelo a este intento legislativo que no prosperó, surgieron fallos judiciales que contribuyeron a la colocación del acceso a la información en la agenda pública. Por ejemplo, en el año 2000 el fallo Contencioso Administrativo que hizo lugar a un recurso de amparo presentado por María Almeida de Quinteros, solicitando que el Estado investigara sobre el paradero de Elena Quinteros, su hija desaparecida durante la dictadura uruguaya. El fallo se basó en la lesión de su derecho a la información. Si bien no consagró el acceso a la información específicamente como derecho, marcó un precedente en la exigencia al Estado de investigación y producción de información en casos de violaciones graves a los derechos humanos⁹ (Lanza, 2009)

A este fallo le siguieron dos instancias relevantes impulsadas por periodistas. La primera en el año 2001 cuando el periodista Andrés Alsina junto con el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) presentó un recurso de amparo para obtener información acerca de dos informes donde se recomendaba no extraditar a Argentina a militares vinculados al período de la dictadura uruguaya. El Tribunal de Apelaciones en lo Civil, en su fallo, resaltó el rol del derecho a la información como pilar de un Estado de derecho y del derecho a la libertad de expresión (Lanza, 2009)¹⁰.

8 | Ley Número 18.331 Protección de datos personales y acción de Habeas Data, IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 11 de agosto de 2008.

9 | Sentencia Nro.29 del 10 de mayo del año 2000, Quinteros, Almeida c/Poder Ejecutivo-Ministerio de Defensa Nacional, Fa.216/99

10 | Sentencia Nro. 222 Tribunal de Apelaciones en lo Civil Turno 7, Alsina Andrés c/Estado-MEC. Ficha 322/2001

La segunda en el año 2004, cuando el periodista David Rabinovich junto a IELSUR y APU impulsaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el primer caso sobre denegación de acceso a la información pública en Uruguay en el sistema Interamericano de Derechos Humanos por violación del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es decir, violación a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información en manos del Estado. La denegatoria de información la realizó la Junta Departamental de San José -Departamento de Uruguay- ante la solicitud de consulta a las actas de la Comisión de Presupuesto de la Junta. La denuncia presentada incluía la necesidad de contar en Uruguay con un mecanismo judicial para proteger el ejercicio de este derecho ya que los jueces no aceptaban más recursos de amparo, como sucedió en casos anteriores. El caso obtuvo una solución amistosa entre el denunciante y el Estado uruguayo (Lanza, 2009).¹¹

Martín Prats, actualmente Docente de la Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República (Uruguay) e integrante de la Institución Nacional de Derechos Humanos estuvo estrechamente vinculado con este proceso. En la entrevista señaló que a estos emblemáticos fallos le siguió en el año 2005 la iniciativa de APU y otras organizaciones de la sociedad civil así como también de la academia y periodistas, de formar el Grupo Archivos y Acceso a la Información Pública (GAIP).

El GAIP fue una coalición de organizaciones con el objetivo de que Uruguay contara con una normativa de acceso a la información pública. Estaba integrada por APU, el Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Transparencia Uruguay, IELSUR, la Escuela de Bibliotecología de la Universidad de la República, Amnistía Internacional Uruguay, Grupo Medios y Sociedad (GMS), Archiveros Sin Fronteras, la Asociación Uruguaya de Archivólogos y Acción Ciudadana por los Derechos Civiles.

En aras de analizar el acceso a la información relacionado a la violencia de género a lo largo de esta investigación un aspecto relevante es advertir si las organizaciones de la sociedad civil que trabajan derechos de las mujeres y específicamente violencia de género no participaron en el proceso de elaboración de la ley. Si bien la colocación de la temática en agenda fue impulsada

11 | Durante el 165 Período Ordinario de Sesiones de la CIDH el 27 de octubre de 2017 el Comisionado Francisco Eguiguren, Relator de la CIDH para Uruguay, facilitó una reunión de trabajo sobre la Petición número 1224-07-David Rabinovich, en la cual los peticionantes y el Estado uruguayo suscribieron un acuerdo de solución amistosa para resolver el asunto por fuera de la vía contenciosa. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/168A.pdf>

por la sociedad civil, no formaron parte de esta instancia del proceso organizaciones de mujeres u organizaciones que trabajan específicamente violencia basada en género. El hecho de que ninguna de las integrantes del GAIP era una organización de mujeres puede advertirse en el párrafo anterior y se desprende también de la entrevista con Prats.

El objetivo central del GAIP fue la redacción del proyecto de ley, para lo cual existió bastante consenso entre las organizaciones, según señaló Prats en la entrevista. El proyecto fue presentado el día 30 de mayo de 2006 en el Parlamento. En esta instancia la temática logra expandirse a un público más amplio, no solo el de los parlamentarios y parlamentarias a los/as que el proyecto iba dirigido, sino que además adquirió más visibilidad a la interna de los partidos políticos y frente a otras organizaciones de la sociedad civil.

El proyecto redactado por el GAIP además de ingresar al parlamento recibió el apoyo de 10 senadores/as que mostraron total interés en la aprobación de la ley. El solo ingreso al parlamento nunca es suficiente, si no se cuenta con apoyo explícito de parte de un grupo significativo de parlamentarios/as. Prats al respecto señaló que:

Políticamente, eran los primeros años de Gobierno del Frente Amplio y había un vínculo cercano entre organizaciones sociales con legisladores de este partido entonces nos contactamos y les presentamos el proyecto que, si bien se aprobó con modificaciones, fue respetado el espíritu del mismo.¹²

El 7 de noviembre de 2008 transcurridos 2 años desde su presentación, es aprobado por unanimidad el proyecto al que se le dio el número de ley 18.381.

De esta manera se desarrolló el proceso hasta la sanción de la ley sobre acceso a la información pública en Uruguay. Cabe mencionar que junto a esta ley fue sancionada también la Ley N°18.331 de Protección de Datos personales y Acción de Habeas Data mencionada anteriormente.

Esta ley de protección de datos personales entra en permanente diálogo con la legislación de acceso a la información, ya que retoma la consagración de la protección de datos personales como derecho humano, enfrentándose con la “confidencialidad y reserva” en el acceso a la información que retomaré más adelante al analizar las barreras de la ley de acceso a la información.

12 | Entrevista realizada a Martin Prats el día 6 de mayo de 2019.

Prats señaló también que con posterioridad a la sanción de la ley de acceso a la información, en el GAIP habiendo logrado el objetivo algunos integrantes entendieron que era bueno que se constituyera una organización de la sociedad civil que diera seguimiento al tema y es entonces cuando se crea el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo). Prats junto a Edison Lanza, actual Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión, fue fundador. En la entrevista contó al respecto que:

CAINFO se fue planteando estrategias para que la ley fuera aplicada y darle un uso tal que, no solo periodistas sino también las organizaciones sociales que trabajan en Derechos Humanos tuvieran a la ley como herramienta para incidir en políticas públicas.

De forma posterior en el tiempo en el año 2009 se aprobó el Decreto 484/09 cuyo objetivo fue instar a los sujetos obligados por la ley a cumplir con la transparencia activa a través de autoevaluaciones de los sitios web. El decreto que reglamentó la Ley N°18.381 de acceso a la información pública fue el Decreto número 232/10 publicado el 10 de agosto del año 2010. Y más adelante en el año 2013 fue aprobada la Ley N°19.178 que introdujo modificaciones al texto legal de la ley de acceso a la información, específicamente sobre la desclasificación de la información que hubiere sido calificada como reservada sin ajustarse a los criterios establecidos en la ley y la facultad que tiene la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de solicitarle al organismo una revisión al respecto.

1.b- La Ley N°18.381

En consonancia con los instrumentos y estándares reconocidos sobre el acceso a la información pública los Estados han ido reconociendo este derecho por medio de la legislación nacional. Para el año 1990 sólo 13 países habían adoptado leyes nacionales sobre libertad de información, mientras que en la actualidad hay más de 90 leyes de acceso a la información aprobadas en países de todo el mundo y hay otras 20 aproximadamente en estudio. En América Latina, a excepción de Costa Rica, Cuba, Bolivia y Venezuela el resto de los países cuenta hoy con legislación de acceso a la información pública, según información aportada por la Oficina de la Unesco en Montevideo, en su sitio oficial.

En el caso de Uruguay el 7 de noviembre de 2008 fue sancionada la Ley N°18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. El texto normativo cuenta con 35 artículos divididos en 7 capítulos que incluyen desde la definición de información pública, la regulación del procedimiento administrativo para realizar un pedido de acceso, la acción judicial que es posible iniciar ante la falta de respuesta o irregularidades en la misma, el órgano de contralor de la ley, entre otros.

La ley establece que cualquier persona sea física o jurídica que quiera acceder a información en manos de un organismo público, estatal o no, debe solicitarlo de forma escrita ante el titular del organismo. Este escrito, que no requiere asistencia letrada, debe incluir una identificación tal como domicilio y una forma de comunicación para la respuesta, una explicación clara de la información requerida con cualquier dato que facilite su localización y puede incluir el soporte de información en el que se prefiera recibir la respuesta, aunque esto no obliga al organismo.

Los organismos tienen la obligación de dar respuesta a la consulta con un plazo de 20 días hábiles, pudiendo extenderse por una prórroga de 20 días más en casos excepcionales. Una vez cumplido el plazo de 20 días inicial, si no se solicita prórroga ni se presenta una resolución, la persona puede acceder a la información, de igual manera que si la resolución fuera favorable. Quien lo solicita puede consultar la información en las oficinas o mediante una copia de los documentos, de forma gratuita. Lo que puede implicar un costo es la reproducción en cualquier soporte, gasto que asumirá la persona interesada.

Es regulada también la acción judicial de acceso a la información que procede contra cualquier sujeto obligado por la ley si se negara a brindar la información solicitada o no se expidiera en los plazos ya mencionados. Esta instancia requiere, sí, asistencia letrada.

Un aspecto a resaltar es un principio ya expuesto en el capítulo anterior, que surge del principio número 10 de los Principios de Tshwane sobre la reserva de la información en casos de violaciones graves a los derechos humanos, estableciéndose que debe existir la máxima transparencia en estas situaciones por parte del Estado. La Ley N°18.381 recoge este principio en el artículo 12 que versa:

Los sujetos obligados por esta ley no podrán invocar ninguna de las reservas mencionadas en los artículos que anteceden cuando la información

solicitada se refiere a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos.

Se desprende del texto que existen límites al ejercicio de este derecho que son por ejemplo la inexistencia de la información, lo cual no genera una obligación para producirla al momento de la solicitud. También es un límite el carácter reservado de la información conforme a criterios como el resguardo de la seguridad pública, la estabilidad económica, entre otros. Y finalmente el carácter confidencial, que guarda relación con las personas sobre las que se solicita la información. Volveré sobre este punto al analizar las barreras de la ley.

1.c- Herramientas de monitoreo nacionales no estatales de transparencia activa y pasiva

Los estudios, investigaciones e informes elaborados tanto por organizaciones de la sociedad civil como por la academia revisten mucha utilidad a la hora de documentar el cumplimiento o no de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los Estados.

A continuación, analizaré la presencia del acceso a la información en algunos informes de derechos humanos y específicamente en materia de transparencia elaborados dentro del período de implementación de la Ley N°18.381 desde el año 2008 al 2018.

El Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) es una herramienta de medición iniciativa de CAinfo y de la Universidad Católica del Uruguay. El objetivo es evaluar el nivel de transparencia de las páginas web de los organismos públicos, es decir, una evaluación de la transparencia activa.

El índice se compone de dos dimensiones, una es la “información obligatoria” que incluye la publicación de: la misión y visión del organismo, descripción de sus funciones y competencias, la estructura organizativa y facultades de cada unidad, calendario de actividades, noticias, autoridades y su currículum vitae, la agenda de las autoridades y un plan estratégico, entre otros. Y la segunda es la “interacción y participación” que mide la utilización de recursos como un buscador, idiomas disponibles, sección de preguntas frecuentes, entre otros, como surge de la página oficial de CAinfo.

En el año 2014 se presentó el ITAEL correspondiente al año 2013, la primera edición de este índice, con resultados significativos a 6 años de la aprobación de la ley de acceso a la información pública y 4 años de la aprobación de su decreto reglamentario con un monitoreo total de 113 páginas webs.

El resultado señaló fuertes debilidades en materia de transparencia activa recomendando al Estado que, de cara a la aprobación del siguiente presupuesto de Gobierno, fuera tomado este derecho como una prioridad en la agenda pública a través no solo de la designación de recursos sino también de la transversalización del derecho para avanzar en la cultura de la transparencia.

El ITAEL correspondiente al año 2016 contempló una muestra de siete grupos de organismos ya relevados en las pasadas ediciones del informe más la incorporación de los Municipios. En total fueron 156 los sitios web relevados.

En líneas generales el informe observó que a casi 9 años de aprobación de la legislación el nivel de cumplimiento continuaba siendo bajo. El 33% de los organismos relevados publicó menos del 40% de información que le es exigida legalmente. Pese a mostrar mejoras en relación al año anterior, un grupo de organismos continuaba ubicado en niveles de cumplimiento bajos y medios, según señala el informe. Sólo un 8% del total de organismos muestra un nivel de cumplimiento alto para el año 2016.

En relación al último informe presentado correspondiente al ITAEL 2018, de los 127 organismos relevados solamente un 12% exhibe un nivel alto de cumplimiento, lo cual significa un aumento de 4 puntos porcentuales respecto a la edición anterior. El nivel de cumplimiento en este informe sigue siendo bajo situándose ahora en un 20% de organismos relevados que publicaron menos del 40% de la información exigida.

A efectos de la presente investigación resulta llamativo que desde la primera publicación del ITAEL no se incorporó nunca, tampoco en la última versión, una perspectiva de género en la medición. Es decir, de las dimensiones utilizadas para medir la transparencia activa de los organismos obligados por la ley, ninguna incorpora la posibilidad de medir la recolección, procesamiento y puesta a disposición de información con sesgo de género.

El siguiente insumo, se trata del informe anual de derechos humanos que publica la Organización no Gubernamental Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ) correspondiente al año 2018. Allí CAinfo publicó un apartado específico sobre el acceso a la información a 10 años de la sanción de la ley.

Además de exponer los resultados del ITAEL del año 2018 recién mencionados, expresa que se necesitan algunos cambios atendiendo a la implementación de la ley de acceso a la información, por ejemplo, en lo que respecta a las excepciones. Según el informe, una regulación más clara en relación al carácter reservado y confidencial de la información evitaría el uso injustificado de estos recursos por los sujetos obligados (SERPAJ, 2018).

También, se muestra la necesidad de precisar el artículo 14 de la ley que exige a los organismos de producir información que no dispongan al momento de evacuar el pedido, dado que:

Este artículo es utilizado con frecuencia por los organismos del Estado para no brindar información. Por esa razón es que desde CAinfo se propone precisar el alcance de este artículo estableciendo que el organismo consultado deberá agotar los mecanismos para subsanar la omisión. Y en caso de no poder entregar la información solicitada, deberá explicar de qué manera solucionará este problema (SERPAJ, 2018: 291).

Por último, el informe propone revisar el diseño institucional de la UAIP de cara a su situación presupuestal y sus resoluciones no vinculantes, aspectos que desarrollaré más adelante.

1.d-Barreras en la implementación de la Ley N°18.381

A fin de desentrañar las barreras en la implementación de la ley de acceso a la información pública fueron de mucha utilidad las entrevistas realizadas a actores cercanos a la ley. Al igual que el Dr. Martín Prats, la Dra. Tania da Rosa fue una persona vinculada desde sociedad civil al análisis de la implementación de la ley. De la misma forma, la entrevista con la periodista y activista feminista Azul Cordo, guarda relación con la utilización de la herramienta desde su trabajo como periodista, de lo que se desprenden algunas barreras también. Para una lectura más simplificada, dividí las barreras en 6 categorías.

1. *Transparencia activa*

La transparencia activa es la que obliga a los organismos Estatales a poner a disposición la información pública. Sobre las barreras en torno a esta obligación en la implementación de la ley, Martín Prats respondió en la entrevista que mantuvimos que:

En un primer momento de vigencia de la ley, empezó a ser relativamente bastante bien aplicada por parte de los organismos con una falla importante en lo que la ley establece como transparencia activa. Pero para que algunos organismos en las páginas tengan la información requerida pasó mucho tiempo incluso actualmente tienen problemas, algo que mide el Índice de Transparencia Activa en Línea.

Por su parte, en la entrevista realizada a Tania da Rosa surgieron muchos insumos al respecto. Sobre esta barrera en particular, Da Rosa señaló que:

Los vacíos de información siempre fueron un problema, en relación a dos aspectos: la información que no se produce y la que se produce demasiado agregada entonces no permite monitorear. También es un problema, la gestión de la información, no solo en Uruguay. Para que la información pueda estar accesible se requiere que toda la gestión de la información se adecúe a las necesidades. No está bien sistematizada la información, por ejemplo, entonces se dificulta que esté disponible de forma oportuna.¹³

La periodista y activista Azul Cordo desde su experiencia como periodista e integrante de algunas organizaciones sociales, en relación a la transparencia activa y específicamente en materia de violencia basada en género señaló que:

A la hora de la búsqueda de información, me parece que todavía es poco claro el acceso a servicios de violencia, por ejemplo. En general, tendrías que saber que hay que entrar a la página web del Instituto Nacional de las Mujeres y buscar allí donde figuran los servicios de atención a violencia. Aún nos falta mucho en cuanto a la traducción de esa información que suele ser muy institucional.¹⁴

Al respecto, Cordo resaltó como hecho llamativo que personas en general e incluso otros/as colegas periodistas acudan a ella como periodista feminista, como fuente de información de servicios públicos de aten-

13 | Entrevista realizada a Tania Da Rosa el día 6 de mayo de 2019.

14 | Entrevista realizada a Azul Cordo el día 17 de mayo de 2019

ción de violencia basada en género. Más allá de lo anecdótico, entiende Cordo que esto se traduce en una no disponibilidad de información sobre esos servicios.

Para el caso concreto de datos y cifras específicamente sobre femicidio, pensando en la forma de violencia más extrema hacia las mujeres, Cordo añadió en la entrevista que “deberíamos tener a nivel de datos oficiales información mucho más clara y accesible. Y para eso hay una ley, además, que les exige transparencia a los organismos”.

2- Transparencia pasiva

Por transparencia pasiva se entiende lo vinculado al procedimiento de solicitudes de acceso a la información pública. Como fue explicado de forma previa en este capítulo, la ley establece un procedimiento para esto.

Al respecto, una barrera muy clara tiene que ver con la categoría de “reservada” en la que se coloca muchas veces a la información. Al respecto Martín Prats en la entrevista explicó que:

Al poco tiempo empezaron a haber problemas en cuanto a que los organismos retaceaban información, ya sea por no darla o porque empezaron a incluir dentro de las cláusulas de reserva un montón de información que no debería ser reservada conforme al texto de la ley. Entonces algunos organismos empezaron a negar la información diciendo que la información era reservada, sobre todo en los temas ambientales: las plantas de celulosa, lo vinculado a las empresas de explotación a cielo abierto. Hubo y hay aún, un uso abusivo de la reserva de confidencialidad. Esto se agravó con la aprobación del año 2013 que permitió que la reserva sea dicha al momento de presentar la solicitud.

A propósito, Azul Cordo en relación a la transparencia pasiva señaló que:

Con excepciones quizás de alguna institución, en general, siempre se demoran en la respuesta. De los pedidos de acceso en los que yo he estado involucrada que tienen que ver con el Ministerio de Salud Pública y con el Ministerio del Interior, demoran. En general no se cumple con el plazo establecido por la Ley. Siempre hacen el pedido de prórroga del plazo. Muchas veces incluso hay que realizar una especie de segundo pedido de acceso a la información.

Un dato muy similar al suministrado por Cordo, surge de la investigación “Del dicho al hecho” del año 2014 que relevó la opinión de periodistas sobre esta ley.

En relación a la percepción y uso de la herramienta por parte de los y las periodistas el estudio indica que 1/3 del total dijo haber realizado pedidos de acceso dentro de los cuales casi 1 de cada 4 recibió una posterior consulta por parte del organismo sobre los motivos de la solicitud. Esto demuestra un incumplimiento del texto legal que es muy claro al no exigir ni una legitimación activa ni una exposición de motivos del pedido (Piñeiro y Rosell, 2014).

Además de la percepción de los y las periodistas el estudio realizó un experimento de campo enviando 320 solicitudes en total a distintos organismos del Estado. El resultado de estas solicitudes arrojó que del total sólo el 17.2% recibieron una respuesta favorable, es decir, el acceso a la información requerida. Dentro de esas respuestas favorables, las solicitudes que invocaban la ley en su pedido obtuvieron un índice mayor de respuesta y este índice aumentaba cuando se trataba de solicitudes donde el solicitante se identificaba como hombre. Los autores explican que no parece existir un sesgo de género ni de profesión en las respuestas, sin embargo, sí, en la invocación de la ley y dentro de este grupo sólo los hombres lograron mejorar su respuesta en comparación con las mujeres (Piñeiro y Rosell, 2014).

Es decir, según esta investigación solamente quienes conocen la ley y tienen posibilidad de invocarla en su solicitud obtendrán un resultado positivo y esto parece, además, beneficiar especialmente a los hombres. “Si esas leyes solo funcionan para aquellos que tienen de por sí mayores posibilidades económicas o detentan algún tipo de estatus, lejos de mejorar el estado de derecho aumentan la inequidad de los ciudadanos ante la ley” (Piñeiro y Rosell, 2014).

A propósito, un informe de la Open Society Justice Initiative del año 2006 que investigó 14 países con y sin legislación de acceso a la información pública, reveló que en los países encuestados que no poseían leyes de acceso a la información un total del 56% de las solicitudes de información enviadas no obtuvieron respuesta. Por su parte en los países encuestados que sí poseían leyes el 38% de las solicitudes de información no la obtuvieron. Lo que implica un elevado porcentaje de lo que el estudio denomina “sin respuesta”.

Este término significa la imposibilidad de responder de un organismo público de algún modo a una solicitud que implica no sólo una clara violación al derecho humano de acceso a la información sino que además:

La falta de respuestas socava la confianza en el gobierno y alientan una atmósfera en la que los miembros del público suponen lo peor de las prácticas oficiales. En verdad, la falta de respuestas implica la existencia de un muro de silencio que permite que prosperen la corrupción y el mal desempeño (Open Society Institute, 2006: 41)

Como explican Piñeiro y Rosell (2014) el “rechazo silencioso” es una de las respuestas más comunes por parte de los Estados, incluso los que cuentan con legislación sobre el tema. Lo que genera en definitiva una brecha difícil de sortear con espacios abiertos a la discrecionalidad burocrática.

3-Unidad de Acceso a la Información Pública

Las barreras en relación a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) tienen que ver con características propias de la Unidad.

Al respecto, el informe anual de derechos humanos elaborado por SERPAJ que fue desarrollado como herramienta de monitoreo más arriba en este capítulo, señaló la necesidad de que la UAIP “sea un servicio descentralizado con autonomía presupuestal y funcional, sus resoluciones sean vinculantes y pueda aplicar sanciones” (SERPAJ, 2018: 291).

Martín Prats en la entrevista señaló al respecto que:

La UAIP no tiene potestades para poder obligar a los organismos a dar la información. Puede opinar, pero sus informes o dictámenes no son vinculantes. Quién resuelve en última instancia es la justicia. La UAIP no tiene tampoco mucha independencia política, porque integra el Poder Ejecutivo. Si bien tiene una línea propia: sus resoluciones e informes también podrían ser revocados por el Ejecutivo.

4-Intercambio entre la UAIP y las organizaciones de la sociedad civil

En relación a la participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y no específicamente de mujeres en instancias que son promovidas desde la UAIP resulta interesante destacar que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un rol protagónico en la sanción de la ley de acceso a la información pública de Uruguay como quedó de manifiesto al comienzo de este capítulo cuando expuse el camino hacia la sanción de esta legislación. Sin embargo, luego de ser sancionada la ley y a lo largo de su implementación la participación de las organizaciones disminuyó considerablemente.

Al respecto Tania da Rosa explicó en la entrevista que:

Hay una crisis en relación a la capacidad de participación de la sociedad civil de Uruguay en los distintos ámbitos. Las organizaciones cada vez tienen menos recursos, menos gente para ocupar esos espacios de participación múltiple que se abren desde el Estado. La falta de organizaciones viene más por ese lado en instancias como el Grupo de Gobierno Abiertos, por ejemplo. Puede haber cierto desánimo quizás, o bajas expectativas sobre el verdadero resultado de mantener esos espacios, pero lo que pasa más bien es que las organizaciones son más chicas y si trabajan género puede ser que prefieran ocupar otros espacios. Puede ser que haya una cuestión de conocimiento de la ley, pero se ha mejorado en relación a su conocimiento. Por último, las organizaciones que participan son las que están en Montevideo.

Azul Cordo, en la entrevista relató experiencias positivas de espacios de participación de la UAIP, cuando formaba parte de organizaciones sociales. Paralelamente, resaltó la importancia que debería darse a las organizaciones de la sociedad civil del interior del país. No solo escucharlas, sino también que esas organizaciones se capaciten al respecto de la ley y los pedidos de acceso a la información.

Esta barrera será profundizada en el siguiente capítulo, cuando se recoja la opinión de las organizaciones sociales de mujeres sobre el acceso a la información en materia de violencia basada en género. Una de las categorías, justamente es el vínculo entre sociedad civil y la UAIP u otros espacios de intercambio Estatal.

5- Difusión de la herramienta

Si bien la difusión de la herramienta legal forma parte de los cometidos establecidos por la Ley N°18.381 a la UAIP tal como surge del artículo 21, Martín Prats señaló al respecto que:

Los primeros años la difusión de la ley estaba a cargo de las organizaciones y de la prensa, que ha hecho un uso bastante grande de la ley. Las investigaciones iniciadas por la prensa fueron la que más difusión le dieron a la ley. Un ejemplo de esto es que el vicepresidente de Uruguay se vio obligado a renunciar por la denuncia pública que se originó a partir de información que solicitaron periodistas. O sea que la ley a partir de la perspectiva de periodistas tiene amplia difusión. Por parte del gobierno, existe una oficina de publicaciones IMPO que hace campañas de conocimiento de las leyes. Hubo años donde este organismo hizo una campaña pública de difusión de la ley. Pero desde hace 5 o 6 años, desde los organismos públicos no hay gran difusión, más bien siguen siendo las organizaciones sociales y periodistas.

6- La falta de perspectiva de género en el texto legal y en las herramientas de monitoreo

Esta barrera surge a partir del texto de la Declaración de Atlanta para el Avance del Derecho de Acceso a la Información para las Mujeres que fue desarrollada en el capítulo anterior. Esta herramienta señala como una de las barreras al acceso a la información la falta de perspectiva de género tanto en las herramientas legales como también en su monitoreo. En el texto de la Declaración se explica que:

Aunque CEDAW pide que todas las políticas públicas sean revisadas a través de una perspectiva de género, las leyes existentes de acceso a la información no han sido desarrolladas con sensibilidad de género ni revisadas para asegurar que las disposiciones legales y su implementación no afecten de manera adversa a las mujeres.

Analizada la legislación y algunas herramientas de monitoreo desarrolladas por sociedad civiles en este mismo capítulo es posible advertir que las mujeres no están nombradas a texto expreso en ninguno de estos instrumentos. Tampoco estas herramientas de monitoreo toman al género como categoría de análisis. No está presente la especificidad que tienen las mujeres, como grupo, a la hora de acceder a la información.

Es por eso que considero relevante retomar estudios y autoras que han abordado esto como tema de análisis: ¿por qué las mujeres no son nombradas en la ley ni son parte de las herramientas de monitoreo de implementación? ¿Qué significa que una legislación o una política tenga perspectiva de género y cuál es la importancia?

La abogada y activista feminista uruguaya Marina Morelli ha advertido que Uruguay tiene una trayectoria jurídica de “lenguaje género neutro” aun cuando la temática que impulse a sancionar una ley afecte pura y exclusivamente a las mujeres, y explica que:

Si bien, la realidad que provoca que se haga una ley, atañe a las mujeres en su casi absoluta mayoría, sin embargo, no se las nombra, no se las distingue como sujetas de derecho ni destinatarias de esa ley. Al tiempo de la redacción se opta por no legislar para las mujeres, sino para todas las personas. Este tipo de técnica jurídica se denomina lenguaje género neutro, y su utilización convierte a las leyes, en normas sin perspectiva de género (Morelli, 2018).

Por su parte la experta en Derechos Humanos Alda Facio ha realizado un extenso análisis de lo que denomina “la perspectiva de género del fenómeno legal” en donde permite develar a través de un método de análisis, la importancia del tema así como la interpretación errónea que le hemos dado a la “neutralidad” de los textos legales, tomando como punto de partida que:

Si bien es cierto que las mujeres conocemos menos nuestros derechos y que, aun conociéndolos, no tenemos el mismo acceso a la administración de justicia, también lo es que las leyes en sí, son androcéntricas y por ende nunca han reflejado nuestras necesidades, potencialidades ni características. Los problemas legales que tenemos las mujeres no se deben solamente a que los y las funcionarias judiciales y policías nos discriminan a la hora de aplicar las leyes genéricas, se debe también a las leyes que no existen, a todas las instituciones que no se han creado, y a la falta de una doctrina jurídica desde la perspectiva de la mujer como género subordinado. Pero, por sobre todo, se debe a que esas leyes genéricas, en realidad sí tienen Género y ese Género es el masculino (Facio, 2000:108).

Facio (2000) propone una metodología para el análisis de la perspectiva de género en los instrumentos legales que parte de dos presupuestos. El primero es la existencia por demás comprobada de la discriminación que sufren las mujeres en prácticamente todos los ámbitos de la vida y el segundo tiene relación con el art. 1 de la CEDAW que define que la discriminación:

(...) denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Partiendo de esta redacción la autora infiere cuestiones relevantes. Por ejemplo, que una ley será discriminatoria si tiene como resultado la discriminación aun cuando no se lo haya propuesto. Incluso una ley que contemple a hombres y mujeres por igual pero que en su resultado imprima una discriminación, será una legislación discriminatoria a la luz de lo establecido por la CEDAW (Facio, 2000).

Esto reviste mucha importancia a la hora de revisar no sólo el texto de la Ley N°18.381 de acceso a la información pública en Uruguay sino también las herramientas de monitoreo de implementación que, como mencioné, carecen de un análisis de género.

Tradicionalmente, sigue la autora, las investigaciones se han realizado desde la perspectiva del hombre, pero además del hombre occidental, blanco, cristiano, heterosexual, sin discapacidades visibles y son presentadas con una perspectiva ya sea neutra o nula. Es decir, si bien se presentan como neutrales o inocuas en materia de género en realidad son parciales, tienen una subjetividad, una especificidad y es la de los hombres (Facio, 2000).

Por lo tanto, el derecho toma como punto de partida la perspectiva masculina como parámetro de lo humano y como consecuencia las leyes “genéricas” no son neutrales al género, sino que parten del sexo masculino para referirse a la humanidad (Facio, 2000).

La autora Isabel Torres García argumenta en la misma línea al analizar el desarrollo de los derechos humanos marcando que estos fueron pensados partiendo de las mujeres como minoría y del “universal masculino”. La autora explica que:

Durante mucho tiempo las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido en América Latina a inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilidad de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad (Torres, 2011:46).

Retomando el análisis de “la perspectiva de género del fenómeno legal” Facio explica que un análisis de género no significa un análisis desde la perspectiva de las mujeres. Es decir, también es posible realizar un análisis de género desde la perspectiva de los hombres (Facio, 2000). Señala la autora que “tanto hombres como mujeres deberían optar por incluir la categoría género como central a cualquier análisis porque esta categoría permite una visión más apegada a la realidad y por lo tanto más objetiva y científica” (Facio,2000:106).

En el mismo sentido Evangelina García Prince ha reflexionado sobre el análisis de la legislación desde el enfoque de género. La autora marca la relevancia del mismo y los aportes que ha traído realizar este análisis, por ejemplo, porque nos ha permitido advertir las relaciones de poder y asimetría entre hombres y mujeres (García Prince, 2008).

Prince enseña una lista con los distintos abordajes de las políticas en las últimas décadas en relación al enfoque de género que resulta interesante para ubicar en alguno o varios de ellos a la Ley N°18.381 sobre el derecho de acceso a la información pública de Uruguay:

- ▶ Insensible y/o negativa al género: refuerza las desigualdades y estereotipos de género.
- ▶ Neutra al género: usa estrategias inclusivas de mujeres y hombres en iguales proporciones, sin cambiar relaciones de género.
- ▶ Sensible al género: usa estrategias que responden a necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, principalmente prácticas, pese a que enuncian interés en las necesidades estratégicas. Facilita la realización de tareas relacionadas con la definición de género. Puede llegar a contribuir a reforzar roles tradicionales de género.
- ▶ Género transformativa: usa estrategias que desafían abiertamente las desigualdades de género. Realiza una promoción efectiva de la igualdad, equidad y empoderamiento de género, énfasis en cambiar o eliminar roles o patrones de género que mantienen la desigualdad o que violan o limitan el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, o tiene impacto negativo en su ejercicio o las mantienen en asimetría de poder. Penetra en los marcos estructurales que mantienen los valores, principio y patrones de la desigualdad (García Prince, 2008:53).

A la luz del texto legal sobre acceso a la información pública de Uruguay y el análisis que realizan las autoras citadas sobre el enfoque de género en los instrumentos legales es posible advertir que la Ley N°18.381 es a la vez insensible y neutra al género ya que no menciona a las mujeres, ni incorpora con posterioridad un sesgo de género en la medición de la implementación de la misma. Como expone Facio (2000) para que una disposición legal sea discriminatoria basta con que el resultado de su implementación lo sea, sin necesidad de establecer en el texto alusión alguna al género.

2. Legislación sobre violencia basada en género en Uruguay

Así como fueron analizados en el capítulo anterior algunos estándares construidos sobre violencia basada en género, en este capítulo expondré la legislación con la que cuenta actualmente Uruguay sobre la temática. No realizaré un análisis exhaustivo ya que el objetivo del capítulo es destacar la importancia y el rol del acceso a la información para garantizar el derecho a una vida libre de violencia en Uruguay. Por lo tanto, sólo mencionaré algunos factores de relevancia en torno al tema a nivel nacional.

En relación a la colocación de la violencia hacia las mujeres en la agenda pública en Uruguay, Marina Morelli muestra una postura crítica sobre la demora y el esfuerzo que implicó esto para el movimiento de mujeres ya que:

El hecho de que el Estado no se ocupara de generar información estadística respecto a los asesinatos de mujeres, coadyuvó, entre otras razones, a que el problema ingresara tardíamente a la agenda pública, impidió que se asumiera la problemática social e institucionalmente y retardó la creación de políticas públicas que abordaran el tema desde su multicausalidad (Morelli, 2018).

2.a-Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones

En el año 2013 se realizó la primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones-VBG-. Este fue un trabajo conjunto entre el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica -CNCLVD-, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay-INAU-, el Sistema Integrado de Protec-

ción a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia -SIPIAV-, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay (ONU Mujeres, UNFPA), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional -AUCI- y el Instituto Nacional de Estadística -INE-.

Según el texto de los resultados de la encuesta, en Uruguay existían escasas experiencias previas de encuestas de violencia basada en género pese a la relevancia de la producción de datos y encuestas que quedó de manifiesto en el capítulo anterior. El hecho de que Uruguay no contara hasta el año 2013 con una encuesta Estatal que relevara la violencia, también significaba una falta a nivel de producción y acceso a la información.

La población objetivo de la encuesta fueron mujeres mayores de 15 años asistidas en los servicios de salud pública y privada y se enmarcó en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género -PILCVG-. La realización fue el resultado de la cooperación de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Salud Pública.

La encuesta se aplicó en servicios de salud de atención ambulatoria no urgente, públicos y privados de todo el país, con un nivel de desagregación que asegura una representación regional de la información. El tamaño de la muestra fue de 1.200 casos distribuidos en 5 regiones a nivel nacional en localidades de 5 mil o más habitantes, según el resumen de resultados.

Los resultados de la encuesta arrojan, entre otros resultados que en Uruguay la VBG es una realidad que afecta casi a 7 de cada 10 mujeres, lo cual representa aproximadamente 700.000 mujeres. Es decir, 68,8 es el porcentaje de mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de VBG en algún ámbito a lo largo de toda su vida. Cifras que se ubican muy próximas a los resultados que arrojaron otras encuestas realizadas en la región en los últimos años, como en Ecuador y México, según indica el resultado de la Encuesta.

2.b-Ley de violencia hacia las mujeres basada en género y la importancia del acceso a la información

En el mes de diciembre del año 2017 fue sancionada en Uruguay la Ley N°19.580 denominada Ley de violencia hacia las mujeres basada en género donde son enumeradas 18 formas de violencia basadas en género.

Es una ley que saldó una carencia en el sistema legal y jurídico para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres. Esto debido a que la ley con la que contaba Uruguay hasta ese año era la Ley de Violencia Doméstica N°17.514, del año 2002, que contemplaba sólo la forma de violencia del ámbito intrafamiliar.

Ampliar el repertorio de formas de violencia significa una oportunidad para el Estado de desplegar más y mejores herramientas a la hora de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Pero también para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con violencia, a fin de contar con un respaldo jurídico para su trabajo. En definitiva, como explica la abogada Marina Morelli “cuando pensamos en una ley integral que garantice a las mujeres una vida libre de violencia, estamos al mismo tiempo construyendo un sistema de respuesta normativa que supera al actual” (Morelli, 2018) en relación a la diferencia de una Ley de violencia doméstica a una ley que contemple la violencia de forma más expandida.

En esta línea y en relación a la demora que tuvo el Estado uruguayo para incorporar avances normativos sobre los derechos de las mujeres es importante destacar que:

La ‘Ley Integral’ no ha sido la excepción en ese rezago entre reivindicación e ingreso del tema a la agenda pública nacional. Hace tiempo ya, que reclamamos la aprobación de una norma que aborde integralmente las diversas manifestaciones de violencia. Considerarlo apropiado implicaba reconocer la imperiosa necesidad de alejarnos de la respuesta legal fragmentada, heteronormativa, precaria, de redacción género neutra, contradictoria y compleja que contenía nuestro ordenamiento jurídico. Y justamente asumir que nuestro sistema normativo contenía características de aquella naturaleza, ha sido quizá, una de las mayores dificultades que hemos afrontado y por ende uno de los mayores desafíos (Morelli, 2018).

Contar con una ley que contemple de forma integral la violencia hacia las mujeres era no sólo una necesidad sino también una obligación para Uruguay a la luz de los múltiples compromisos asumidos en materia de derechos de las mujeres a nivel Internacional y Regional. Al respecto, Morelli expresa que Uruguay se mostró durante mucho tiempo con “nula o poca voluntad política” para garantizar esos derechos, aún, siendo observado en varias instancias por algunos Comités (Morelli, 2018).

Esta Ley contiene además disposiciones que reflejan específicamente la importancia del acceso a la información pública para las mujeres y el impacto que puede tener en el ejercicio de otros derechos fundamentales en varias partes del cuerpo normativo y por eso las mencionaré.

El artículo 5 de la Ley N°19.580 enumera los principios rectores y directrices de esta legislación, de los que resalto dos:

I) Participación ciudadana. Los planes y acciones contra la violencia basada en género hacia las mujeres se elaborarán, implementarán y evaluarán con la participación activa de las mujeres y organizaciones sociales representativas de todo el país con incidencia en la temática.

J) Transparencia y rendición de cuentas. El Estado debe informar y justificar a la ciudadanía las políticas, acciones y servicios públicos que ejecuta para garantizar a las mujeres la vida libre de violencia.

Ambos incisos marcan la importancia tanto del acceso a la información como de la participación ciudadana lo cual contribuye a una visión integral de la forma en que la violencia afecta la vida de las mujeres y el acceso a otros derechos.

También se establecen en la ley disposiciones en relación a la generación y puesta a disposición de la información, como cometidos del órgano rector de la ley y las políticas públicas sobre violencia basada en género que es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). El artículo 11 dispone que el INMUJERES debe:

J) Generar registros de datos cuantitativos y cualitativos sobre violencia basada en género, que contemplen variables tales como edad, situación de discapacidad, origen étnico racial, religión, territorialidad, entre otras dimensiones de la discriminación. Deberán adaptarse medidas a fin de garantizar la reserva de los datos personales de forma que no sea identificable la persona a la que refieren, conforme a la Ley N°18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data.

K) Coordinar con otros registros los criterios para el relevamiento y selección de datos sobre violencia basada en género.

La ley encomienda la creación del “Observatorio sobre violencia basada en género hacia las mujeres” dentro de cuyos cometidos se advierte una presencia importante de los estándares analizados en el capítulo 1 sobre el nexo del acceso a la información y violencia. Del artículo 19 de la Ley N°19.580 donde se establecen los cometidos del observatorio resalto los siguientes:

A) Recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática sobre violencia basada en género hacia las mujeres, teniendo en cuenta la diversidad sexual, racial, de edad y condición socio económica, situación de discapacidad, entre otros aspectos que intersectan con el género.

B) Realizar estudios e investigaciones sobre la evolución, prevalencia, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, sus consecuencias y efectos, identificando aquellos factores sociales, culturales, económicos y políticos que estén asociados o puedan constituir causal de violencia.

C) Evaluar el impacto de las políticas públicas en la materia y realizar recomendaciones para su fortalecimiento.

De esta manera, disposiciones específicas sobre la importancia de la puesta a disposición de la información para las mujeres y el relevamiento y monitoreo de la aplicación de las políticas, quedan de manifiesto en esta ley que si bien fue objeto de duras críticas, por ejemplo, a raíz de la falta de precisión conceptual en las definiciones de violencia, tiene una relevancia indiscutible para la exigencia del ejercicio de una vida libre de violencia. Fue una conquista innegable del movimiento de mujeres y sociedad civil organizada que trabaja la temática en el país. Y además, coloca al Estado uruguayo en carrera para la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres de forma integral, objetivos que, con una ley que contemplaba únicamente la violencia doméstica hasta el año 2017 se volvían mucho más lejanos.

3. Experiencias en Uruguay de vínculo de las agendas: acceso a la información y violencia hacia las mujeres

En el desarrollo del trabajo identifiqué 3 experiencias de vínculo de las agendas de acceso a la información pública con violencia basada en género, para lo cual nutrí la información relevada con entrevistas a actores/as muy cercanos a la temática. La primera experiencia fue impulsada desde sociedad civil, la segunda desde actores Estatales y la última desde el activismo feminista.

3.a-Diagnóstico de información sobre violencia

Tania da Rosa relató la primera experiencia para aproximar las agendas de acceso a la información y violencia basada en género luego de sancionada la ley de acceso a la información y teniendo como base la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Lo recordó de la siguiente manera:

Una primera acción fue reunir a organizaciones de la sociedad civil en un taller de diagnóstico donde comenzaron a identificarse vacíos de información. Uno de los temas que surgió de esa instancia fue la violencia contra las mujeres y particularmente la aplicación del primer Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica aprobado en el año 2004¹⁵. Dándole continuidad al proceso de ese taller surgieron iniciativas conjuntas de sociedad civil donde CAInfo ponía la experticia en acceso a la información y transparencia y otras organizaciones la suya en temas de fondo como discapacidad o violencia, a través de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Explica Da Rosa que otra iniciativa que se desarrolló específicamente entre los años 2011 y 2012 fueron los informes denominados “Más información. Mejor prevención: Acceso a la información pública sobre violencia doméstica en Uruguay” donde se creó una metodología de monitoreo aplicando tanto la ley de acceso a la información como otros estándares y obligaciones establecidos tanto en la Convención de Belém do Pará como en la CEDAW. En esta oportunidad fueron unidas la CEDAW y los indicadores de producción de información que señala, junto con el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010. Se realizaron pedidos de acceso a organismos para ver con qué información contaban sobre la implementación del Plan Nacional y temáticas de violencia.

El desarrollo de estos informes fue una instancia relevante ya que de esa experiencia surgieron también las siguientes situaciones que relató Da Rosa:

De allí a su vez surgieron otros informes sobre primeros diagnósticos como la producción de información de parte de algunos organismos. Por ejemplo, en el Poder Judicial no se relevaban medidas cautelares correspondientes al interior de Uruguay. Entonces se realizó un diagnóstico sobre la información que había a disposición y como eso en definitiva reflejaba posibles riesgos de la tutela efectiva de los derechos de las mujeres. A partir de ese diagnóstico y

15 | Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010, Montevideo, Uruguay, 11 de junio de 2004. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2004061103.htm>

estadística, desde el Poder Judicial, introdujeron formularios a cada expediente donde el funcionario tenía que completar con datos de cumplimiento de la ley, tarea para la cual de hecho faltaban funcionarios.

En esos años, como contó Da Rosa, identificaron desde las organizaciones de la sociedad civil que el uso de la ley servía para detectar distintas barreras, por ejemplo:

- ▶ Vacíos de información, que no estaban identificados como problemática.
- ▶ Documentar situaciones sobre las cuales las organizaciones sociales muchas veces ya tenían conocimiento, pero contar con datos oficiales les permitía robustecer la demanda al Estado sobre ese tema.

Un acercamiento relevante también, narró Da Rosa, fue un diálogo entablado con la división de género del Ministerio del Interior donde estaban en proceso de mejora en la recolección de datos sobre violencia. Si bien ya se encontraban como organismo en esta tarea, nuestro informe impactó positivamente en ese proceso. Entre los años 2012 y 2013 hay un quiebre en los datos publicados en la página del Ministerio del interior, hay un año en donde se duplican las cifras y corresponde al momento en que comienzan a corregir el sistema de recolección de información, por ejemplo, en lo relativo a violencia doméstica. Es decir, los datos se dispararon y también las denuncias lo hicieron.

En relación a los informes “Más información. Mejor prevención” uno de los documentos se basó específicamente en la información disponible sobre los servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

El informe detectó algunos vacíos en relación a la información. Uno a resaltar es la falta de relevamiento del curso que seguían las mujeres luego de asistir a los servicios de atención. Como explican las autoras, esta información es clave para conocer la efectividad del servicio brindado y poder de esa manera mejorar la política pública.

Esta es sólo una de las observaciones que se realizaron en los informes y que, como indica también el documento del año 2011 “algunos de estos desafíos han sido visualizados por las propias autoridades” (Da Rosa y Medina, 2011:27).

Desde las organizaciones realizaron recomendaciones, en el caso del documento sobre los servicios del INMUJERES específicamente a este organismo encargado de los servicios de atención en violencia. Una de las indicaciones finales fue:

Tender a una política de datos abiertos, de manera que la información sea puesta en crudo a disposición de los ciudadanos y ciudadanas posibilitando la re utilización de la misma y la combinación con otras fuentes de información, habilitando nuevas lecturas de la realidad (...) (Da Rosa y Medina, 2011: 28).

También, a partir de esa experiencia de diagnóstico desde la sociedad civil desarrollaron un observatorio que ya no existe más por cuestiones vinculadas a falta de fondos en las organizaciones.

Da Rosa sintetiza sobre la experiencia en la entrevista que:

Todas estas experiencias fueron muy relevantes porque el discurso del momento era que había muchos vacíos de información, pero a través de esta instancia las organizaciones que lo venían denunciando tuvieron la posibilidad de documentarlo, así como de incluirlo en los informes de Organismos Internacionales a fin de dar cuenta de las barreras e incumplimientos de la entonces reciente Ley N°18.381 de acceso a la información pública.

3.b-Compromiso del 4to Plan de Acción de Gobierno Abierto

El segundo vínculo de las agendas de acceso a la información y violencia hacia las mujeres tiene que ver con la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) que ha sido varias veces mencionada a lo largo del capítulo, por ejemplo, en las barreras de la ley de acceso a la información pública. El texto legal establece tanto la creación como las facultades de la UAIP que es el órgano de contralor de la legislación, desconcentrado de la Agencia para el desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

La UAIP es dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo. Se integra además por un Consejo Consultivo integrado actualmente por una Representante del Poder Judicial, un Representante del Poder Legislativo, un Representante de la Academia tanto del sector público como privado, un Representante del sector privado y una Representante del Ministerio Público, como informa su sitio oficial.

Entre los cometidos sustantivos de la Unidad se encuentran por ejemplo el control de la implementación de la ley, la capacitación de funcionarios de las entidades obligadas, la promoción del acceso a la información como derecho humano fundamental, entre otros.

La UAIP integra a su vez la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) que nuclea entidades y organismos de diferentes países con el fin de dialogar, cooperar e intercambiar en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Los países parte de la RTA actualmente además de Uruguay son Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Pero además de esta red Uruguay integra la Alianza de Gobierno Abierto de la Open Government Partnership (OGP) y esto es un aspecto central para entender las líneas de trabajo y acción de la UAIP.

La OGP es una iniciativa surgida en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha potenciado tanto alianzas como redes de Gobierno Abierto en 75 países de todo el mundo.

Gobierno Abierto es un formato que impulsa un diálogo más fluido entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. A través de la elaboración de lo que se denominan “planes de acción” los Estados se obligan a cumplir “compromisos” contenidos en los planes bianuales. Los planes de acción incluyen compromisos de una amplia gama de temáticas, desde educación hasta acceso a la salud o acceso a la justicia. El hilo conductor de todos los compromisos siempre es la contribución a cualquiera de los pilares de la iniciativa de OGP: la transparencia, la rendición de cuentas, la gobernanza y el acceso a la información, como señala la página oficial de la OGP.

El 16 de setiembre del año 2011 Uruguay ratificó su participación en el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto impulsada por la OGP a través una carta de declaración enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez el 22 de noviembre del mismo año, el entonces presidente de la República José Mujica definió la creación de un grupo de trabajo conformado por la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP), la UAIP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y AGESIC en un rol de coordinación e instrumentación del Programa denominado Gobierno Abierto. A este grupo se le encomendó formular el primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Con posterioridad, se desarrolló la Red de Gobierno Abierto que es una coalición de organizaciones sociales representantes de la sociedad civil en el grupo de trabajo de Gobierno Abierto.

La legislación de Acceso a la Información en Uruguay y por lo tanto la UAIP también, son anteriores a la incorporación del país a la Alianza de Gobierno Abierto. Sin embargo, la OGP desde un comienzo ha marcado el camino a seguir en cualquiera de las áreas de trabajo de Gobierno Abierto, especialmente el acceso a la información, dotando de contenido o guiando la implementación de la legislación y colocando al país en una permanente revisión, por ejemplo, a través de los Planes de Acción.

En el año 2018 Uruguay lanzó su 4to Plan de Acción que contiene compromisos a cumplir en un plazo de 2 años por parte de agentes Estatales. En el proceso de creación de los planes participan activamente también integrantes de la Red representando a la sociedad civil.

Como parte de este plan de acción existe un compromiso denominado “Elaboración de un manual de buenas prácticas para incorporar la perspectiva de género en las políticas de transparencia y acceso a la información pública”. En la entrevista que realicé a dos integrantes de la UAIP explican las causas y objetivos de este compromiso que involucra también a la Presidencia de la República, al Ministerio de Desarrollo Social, a la Oficina de Presupuesto y Planeamiento, al Ministerio de Salud Pública, al Ministerio del Interior, al Consejo Consultivo para una Vida libre de Violencia Basada en Género y al Programa de Género de la Facultad de Derecho.

Sobre la finalidad del compromiso, explicaron en la entrevista que:

Queremos saber también, qué es lo que está pasando con las mujeres. Las mujeres solas ¿hacen preguntas de acceso a la información pública? ¿Las organizaciones de mujeres utilizan el acceso para avanzar en ciertos temas? Lo que nosotros percibimos cuando tenemos reuniones con ellas es que hay información que no está bien ni construida, ni formada, ni revelada. Porque el tema de las mujeres ha quedado invisibilizado en muchas cosas entonces el acceso a la información pública es un campo donde eso se ve.¹⁶

16 | Entrevista realizada en la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay el día 6de marzo de 2019.

Consultadas/os sobre el objetivo del compromiso, de cara al vínculo que pueda existir de las temáticas de acceso a la información con los derechos de las mujeres, agregaron que:

El objetivo general es incorporar la perspectiva de género al sistema de acceso a la información pública y eso nos incluye a nosotros también (UAIP), que durante muchos años no juntamos, no tenemos estadísticas de si son mujeres u hombres los que hacen solicitudes, no llevamos esos datos.

Sobre la creación colectiva del compromiso, esto es, que participen varios agentes Estatales, las/os integrantes de la UAIP en la entrevista explicaron que esto tiene como objetivo involucrar a los Agentes y formarlos, porque perciben que falta mucha formación, incluso por parte de quienes se encuentran al frente de los organismos y llevan adelante las políticas públicas.

Teniendo en cuenta que uno de los cometidos de la UAIP es la formación en materia del derecho de acceso a la información, las instancias formativas deben ser una constante en aras de un cabal cumplimiento de sus objetivos como Unidad.

En relación a la digitalización de las solicitudes de acceso, en la entrevista anunciaron que próximamente pondrán a disposición en formato digital un nuevo formulario de solicitud de información y un Decreto en el que todos los sujetos obligados por la ley deben discriminar los datos por género, ya que, a lo largo de los 10 años de implementación de la ley desde la UAIP no relevaron cuántas mujeres piden información. Entienden que es una necesidad que se impulsa desde sociedad civil y por lo tanto consideran que el compromiso inmerso en el Plan de Acción viene a subsanar esa omisión.

3.c- “Femicidios-Uy”

La tercera experiencia identificada de vínculo de las dos agendas es impulsada en este caso por el activismo feminista.

“Femicidios-UY” es un mapeo online que geo referencia los femicidios-femicidios ocurridos en Uruguay desde el año 2015 a la actualidad. Su administradora y creadora, Helena Suárez Val, lo define como una “imperfecta herramienta de denuncia y visibilidad. Se actualiza, con dolor y rabia, con cada nuevo caso reportado en los medios o a través de amistades o familiares” según surge del propio sitio web.

Helena Suárez Val, es una activista feminista y comunicadora social uruguaya. Actualmente lleva adelante este proyecto con la colaboración de Yoselin Machín Castro. La iniciativa surgió en el año 2014, cuando comenzaron de forma espontánea movilizaciones contra los feminicidios y se generó lo que se denominó el primer “Encuentro de Feminismos del Uruguay”. Este fue un punta pie inicial a iniciativas como esta, de tipo activistas, por ejemplo, de registro de datos sobre femicidio.

En el mapa se incluyen: asesinatos de mujeres cometidos por sus parejas o exparejas u otros familiares en contexto de violencia doméstica, asesinatos de mujeres trans, asesinatos sexualmente motivados, asesinatos de trabajadoras sexuales, suicidios en el marco de violencia de género y otros asesinatos de mujeres, niñas y adolescentes relacionados a la violencia machista.

Desde el sitio web se indica que son incluidos en el mapa algunos casos sin aclarar. Es decir, que aún no fueron determinados por la justicia como femicidio pero este dato se indica debidamente en el mapa. Para esto y otras pautas, desde el sitio web se recomienda consultar el “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)” elaborado por ONU Mujeres.¹⁷ La fuente de información de la que se nutre este mapeo es la que se publica en los medios ya sean online como también en televisión o prensa impresa.

Esta iniciativa se conecta con un trabajo de investigación no publicado que la propia autora del mapeo elaboró sobre la información pública acerca de femicidio en Uruguay. El ensayo de Helena Suárez Val denominado “Datos discordante” da cuenta de la discordancia en la información que existe en Uruguay en torno a los datos sobre femicidio. Como plasma la autora en el documento en el año 2018, ocurrieron tantos femicidios en función a la fuente que se consulte. Es decir, sobre un mismo hecho existen varias formas de definirlo y por ende de cuantificarlo.

Suárez, señala al respecto que esto constituye un problema en atención a que:

Esta discordancia en las cifras y los términos utilizados da cuenta de los diferentes abordajes conceptuales y metodológicos y revela la complejidad a la hora de identificar, registrar y visibilizar las muertes violentas de mujeres por

17 | Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

razones de género tanto para el Estado y sus diferentes instituciones como para las activistas feministas (Suárez, 2018:4).

La activista entiende que este tipo de registros revisten tanta importancia como complejidad. En su trabajo cita a la autora Tavera Fonollosa que desarrolló el concepto de “guerra de cifras” a raíz de su trabajo en México sobre la misma temática. Esta categoría le sirvió para referirse a la discordancia que se presenta en la información, no sólo desde los datos producidos por el

Estado sino también entre el Estado y las organizaciones y entre las propias organizaciones también (Suárez, 2018).

Los primeros registros sobre femicidio en Uruguay fueron impulsados por las propias activistas a partir del año 2001, continuando hasta el año 2014. Para esto, ha sido importante que cada organización o activista coloque junto a su registro o cuantificación, el criterio y metodología que utilizó para relevar el dato. Mucha de la información generada desde el activismo ha sido utilizada, incluso, por el primer informe oficial sobre femicidios íntimos en Uruguay del Ministerio del Interior (Suárez, 2018).

Actualmente en Uruguay desde la sanción de la Ley N°19.580 sobre violencia hacia las mujeres basada en género que fue desarrollada anteriormente en este capítulo, los obligados a recabar datos son varios organismos del Estado. No obstante, Suárez entiende que “a diferencia de los registros feministas, los registros del Estado sobre femicidio empezaron tardíamente (con relación a la aprobación de la ley de violencia doméstica en 2002), y no tienen en cuenta detalles de las vidas de las mujeres víctimas de esta violencia” (Suárez, 2018:10).

Y esto podría tener relación con la finalidad que persigue cada actor involucrado a través del registro. Como explica Suárez (2018) en el caso de las feministas activistas realizar un registro es, además, una forma de activismo y militancia.

En síntesis

A fin de conocer cómo se vinculan el acceso a la información y la violencia basada en género en Uruguay en primer lugar analicé la normativa con la que cuenta el país sobre acceso a la información pública. Como quedó de manifiesto, esta ley cuenta con barreras que han sido persistentes en el tiempo a lo largo de los 10 años de su implementación. Ni la ley, ni las herramientas de monitoreo desarrolladas desde la sociedad civil han relevado a las mujeres como parte del análisis. Tampoco desde el trabajo de monitoreo que realiza la propia UAIP, pese a la importancia que tiene el análisis y la perspectiva de género en la legislación, como explican las autoras aquí citadas. Es por eso, que en el siguiente capítulo recogeré la opinión de organizaciones sociales de mujeres, todas con una amplia trayectoria de trabajo en la temática, sobre el impacto de acceder a la información pública en materia de violencia basada en género en Uruguay.

Capítulo 3

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN URUGUAY, DESDE LA PERSPECTIVA DE ORGANIZACIONES SOCIALES

En este capítulo expondré la percepción y experiencia de un público cercano a estas dos agendas como son las organizaciones de mujeres que trabajan violencia basada en género, comunicación y derechos de las mujeres en general.

1. ¿Por qué organizaciones sociales?

En el año 2014, el informe realizado en Uruguay por Rafael Piñeiro y Cecilia Rossel denominado “Del dicho al hecho”, ya mencionado en el capítulo anterior, documentó la existencia de brechas para acceder a la información pública en Uruguay.

Este trabajo se basó en dos fuentes de investigación. Por un lado, se analizó la percepción de periodistas uruguayos/as como público cercano a esta herramienta y por otro lado, se realizó un experimento de campo enviando un total de 320 solicitudes de acceso a la información pública a distintos organismos.

Como explican sus autores, es posible estudiar el funcionamiento de las leyes de diversas formas. Una de ellas es la percepción de actores/as y expertos/as respecto al cumplimiento de la norma. Es por eso que entrevistaron periodistas ya que “cumplen un rol determinante en la democracia como agentes de control de la transparencia en la gestión pública” (Piñeiro y Rosell, 2014).

Este es un estudio muy valioso que permitió develar aspectos de la implementación de la Ley N°18.381 que pueden identificarse como barreras, tanto a nivel de la transparencia activa como pasiva y que no habían sido sistematizadas y documentadas de forma previa.

No obstante, el único público “cercano a la ley” relevado por este informe son los y las periodistas, ya sean hombres o mujeres. No existe, ni en este informe ni en otro posterior un relevamiento de la percepción de organizaciones sociales que puedan también ser cercanas a la herramienta que brinda la ley de acceso a la información. Este punto constituye un vacío importante, porque como se detalló en el capítulo anterior, la perspectiva de las organizaciones de mujeres estuvo ausente tanto en el proceso de sanción de la ley, como luego en su implementación. En este capítulo final, entonces, quisiera empezar a subsanar esta ausencia recuperando sus voces y perspectivas.

Por este motivo me propuse completar ese estudio sobre la implementación de la ley de acceso a la información pública entrevistando a lideresas de organizaciones de la sociedad civil específicamente de mujeres. La percepción de ellas sobre el acceso a la información es algo que no se documentó hasta ahora y en función de la cercanía con los derechos de las mujeres, quiero plasmar su opinión sobre cómo ha funcionado la ley uruguaya que garantiza el acceso a la información, en relación a la violencia de género en Uruguay.

1.a- Informe “Gobierno Abierto Feminista”

Si bien la opinión de lideresas de organizaciones sociales sobre el vínculo entre acceso a la información y violencia específicamente no fue documentada, en el año 2018 se realizó una investigación en varios países sobre la participación de organizaciones de mujeres en los procesos de Gobierno Abierto.

El informe denominado “Gobierno Abierto Feminista” liderado por Open Data for Development y Feminist Open Government Initiative expone un estudio de casos de Latinoamérica, África y Asia. En nuestra región los países estudiados fueron Uruguay, México y Costa Rica. El trabajo para Uruguay fue realizado por Cotidiano Mujer.

En estos 3 países fueron aplicadas un total de 40 entrevistas a actores y actoras cercanas a Gobierno Abierto dentro de los que se encontraban autoridades Estatales, líderes de Gobierno Abierto, implementadores/as de políticas públicas, infomediarios/as como periodistas y expertos/as en las temáticas tanto de género como de transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos.

El resultado de las entrevistas, de las que participé como investigadora desde Cotidiano Mujer da cuenta de realidades semejantes entre los 3 países Latinoamericanos que además cuentan con una trayectoria similar en relación a la incorporación a las instancias de Gobierno Abierto, así como en los avances legislativos en la materia

Como explica el informe uno de los pilares básicos de Gobierno Abierto es la transparencia y por lo tanto también la capacidad de las personas para acceder a la información necesaria que acorte la brecha entre ellas y los organismos Estatales. En este sentido todas las fuentes relevadas en el estudio coincidieron en que las mujeres enfrentan enormes barreras como, por ejemplo, factores culturales a la hora de acceder a la información pública (Neuman y Clancy, 2019).¹⁸

Si bien en algunos países relevados como es el caso de México se han alcanzado destacables avances normativos, el acceso efectivo y real de las mujeres a la información no se logra ver en la práctica.

Barreras en la participación

En lo que respecta a las barreras para la participación, los hallazgos fueron varios y bastante unánimes en los 3 países.

En relación a la participación en una instancia como Gobierno Abierto de grupos de mujeres el informe da cuenta que existen limitaciones. Las causas son diversas, por ejemplo, la falta de recursos económicos que tienen estas organizaciones. Este factor se agudiza, cuando las organizaciones trabajan violencia de género hacia las mujeres.

18 | Esta traducción y las siguientes correspondientes a este informe me pertenecen.

En la misma línea el informe da cuenta de que en los 3 países es difícil para las mujeres que integran organizaciones sociales comprometerse a participar en procesos que requieren concurrir a reuniones durante períodos prolongados si no cuentan, por ejemplo, con apoyo en los cuidados, una tarea tradicionalmente asignada a las mujeres.

Otros dos hallazgos en común a los tres países son que Gobierno Abierto como espacio de participación es un área técnica que requiere adquirir determinados conocimientos para involucrarse. Y también, que sigue existiendo una falta de interacción entre el Estado y las organizaciones que se encuentran en zonas rurales o no urbanas.

Datos abiertos

Sobre los datos abiertos la investigación reveló que no se aplica un enfoque de género en la producción de datos por parte de las instituciones públicas. Lo cual se agudiza cuando los temas están vinculados con participación política, representación de mujeres indígenas, violencia sexual perpetrada contra niñas y adolescentes y acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva.

El informe señala como favorable que ante estos vacíos de producción de información existen experiencias impulsadas ya sea por organizaciones de la sociedad civil, por periodistas o expertos y expertas en tecnología y transparencia de recopilación y puesta a disposición de datos. Un ejemplo de esto es la experiencia de “feminicidios-Uy” creada por la activista Helena Suárez que fue analizada en el capítulo anterior.

Recomendaciones

Las recomendaciones que realiza el informe tienen que ver con estos puntos en donde fueron encontradas debilidades para las mujeres ya sea para formar parte activa en los espacios de participación como también para acceder a la información que les facilite el ejercicio de otros derechos.

En primer lugar, el informe da cuenta que se deben hacer esfuerzos para apoyar a las mujeres a superar las barreras que les impiden ejercer una plena participación. Por ejemplo, en lo que respecta a la escasa disposición

de tiempo o la falta del conocimiento requerido para estos espacios. Para una mayor participación individual es importante promover políticas inclusivas en el diseño de estos procesos, por ejemplo, pensando en los horarios de las reuniones, la accesibilidad a los sitios, que cuenten con transporte público, entre otros.

Se recomienda también la elaboración por parte del Estado de un mapeo sistemático de las organizaciones que permita conectar organizaciones de mujeres, a nivel nacional e internacional. Esto podría no solo robustecer las capacidades propias de las organizaciones sino también generar una conciencia en los funcionarios Estatales. A la vez de acortar la brecha urbano-rural, que se ve incrementada incluso por la penetración tecnológica diferenciada.

En relación a la producción de datos e información desde la comunidad de Gobierno Abierto se debería promover la desagregación de datos sobre género (y no solo el género binario) como elemento clave para el análisis de las políticas. “Los datos son la materia prima para tomar decisiones y construir herramientas que pueden promover la igualdad y la inclusión de mujeres y grupos de mujeres” (Neuman y Clancy, 2019:42) En esto, la participación de medios de comunicación como también de sociedad civil es clave, como señala con claridad el informe. La Open Government Partnership debe establecer parámetros de evaluación, verificación y progreso con variables específicas que evalúen la inclusión de mujeres y grupos de mujeres.

Este informe que fue publicado en el mes de mayo de 2019 reviste mucha importancia ya que expone muchas de las barreras de la implementación de la ley de acceso a la información que fueron plasmadas en el capítulo anterior. También, existe coincidencia con obstáculos y barreras detectadas por las organizaciones entrevistadas, que serán desarrolladas más adelante en este capítulo.

2. Mapeo de organizaciones de la sociedad civil uruguayas que trabajan violencia basada en género

En Uruguay existe una herramienta denominada “Mapeo de la sociedad civil” que fue creada desde la sociedad civil para sistematizar a todas las organizaciones no gubernamentales del país.¹⁹

El Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se propuso generar esta herramienta que da cuenta de la variedad de organizaciones sociales que existen en Uruguay.

El objetivo fue crear una herramienta “que sea valiosa para las propias organizaciones sociales, para las agencias gubernamentales, para los organismos públicos, para las empresas, para el sector académico, la cooperación internacional y para todos los ciudadanos y ciudadanas que quieran participar, conocer o beneficiarse del trabajo y del aporte al desarrollo de miles de organizaciones” como surge del sitio web donde se encuentra disponible el mapeo.

El sitio web que como explican sus creadores/as se encuentra en permanente construcción con el fin de sumar organizaciones nuevas de forma permanente, cuenta con un total relevado de 2.492 organizaciones sociales. Además, hay una sección de “oportunidades” donde se muestra también la diversidad de actividades que las organizaciones llevan adelante.

El mapeo permite aplicar filtros de búsqueda. Al colocar el filtro “diversidad y género” se despliegan 129 organizaciones en todo el territorio del país. Al filtrar organizaciones ubicadas en Montevideo se despliegan 74 dentro de las cuales es posible volver a filtrar en función del tipo de organización o el trabajo que realiza, como indica el siguiente cuadro.

Organizaciones que trabajan “diversidad y género” en el departamento de Montevideo	
Organizaciones de atención y servicios	Organizaciones de promoción de Derechos e incidencia + Derechos de las mujeres
12 organizaciones	15 organizaciones

19 | Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay: Repertorio de Organizaciones. Disponible en: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/>

Dentro de las 12 organizaciones de atención y servicios se encuentra la Asociación Civil El Paso y dentro de las 15 organizaciones de promoción de Derechos e incidencia en Derechos de las mujeres se encuentra Cotidiano Mujer. El Colectivo de Vecinos y Vecinas La Pitanga que es la tercera organización de mujeres que entrevisté pese a que no se encuentra relevada en el mapeo.

Los motivos que me llevaron a realizar el recorte de organizaciones para entrevistar los explicaré a continuación junto a la presentación de cada una de las organizaciones.

2.a-Presentación de las organizaciones

Las organizaciones que fueron seleccionadas para esta etapa de la investigación tienen en común el trabajo en relación a derechos de las mujeres. La Pitanga y El Paso específicamente por su trabajo vinculado a la atención en violencia hacia las mujeres basada en género y Cotidiano Mujer por su amplia trayectoria en comunicación y derechos humanos y sus enlaces y redes regionales.

La Pitanga- Colectivo de vecinas y vecinos por una vida libre de violencia

La Pitanga es una asociación de hecho, que surge en el año 2006 en el barrio denominado “Km 16- Villa García de la ruta 8”. Este barrio corresponde al Municipio identificado con la letra F que se encuentra en la periferia de Montevideo. El origen del Colectivo fue la organización de una campaña a nivel barrial por el 25 de noviembre, Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres. Esta acción fue realizada con apoyo de una radio comunitaria. Desde ese día a la actualidad, se han posicionado como referentes de muchas organizaciones y colectivos en materia de violencia ya que su forma de actuar es desde vecinas/os para vecinas/os.

A lo largo de los años realizaron numerosos talleres e instancias de capacitación, por ejemplo, talleres de sensibilización a nivel barrial sobre la violencia hacia las mujeres, espacios de consulta para las mujeres en la policlínica comunitaria, entre otros.

En el año 2011, el Colectivo fue seleccionado por ONU Mujeres dentro de 138 proyectos presentados por organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El proyecto se denominó “Yo digo NO a la violencia hacia la mujer ¿y vos? Compromiso de nuestro barrio”, como surge del Blog que utiliza la organización para difundir sus actividades y propósitos.

Actualmente La Pitanga en unión con otra ONG de Montevideo con experiencia en varias temáticas de derechos humanos se encuentra gestionando la “Comuna Mujer”²⁰ correspondiente al barrio de donde pertenecen.

Esto es un avance importante para el Colectivo ya que significa que desde la Intendencia de Montevideo que son los responsables a nivel global de estos centros de atención en cada Municipio, depositan confianza en el Colectivo para la gestión de los servicios de atención en violencia hacia las mujeres de responsabilidad Estatal, reconociendo de esa forma su amplia trayectoria.

La Pitanga no se constituyó como ONG a fin de mantener la forma en la que el colectivo ha trabajado durante 13 años en el mismo barrio. Las vecinas y vecinos que lo integran consideran que es la forma más colaborativa y horizontal de trabajo. Esto no ha inhibido la posibilidad de que sean consideradas referentes, por ejemplo, a la hora de otorgarles financiamientos o como es el caso actualmente de la gestión de la Comuna Mujer.

Considero que La Pitanga, además de ser una experiencia muy rica de encuentro entre mujeres y construcción de redes de contención, es un colectivo que tiene mucha experticia acumulada en relación al abordaje de la violencia, como plasmaron en el manual denominado “Mi vecina vive una situación de violencia doméstica: ¿Qué decirle? ¿Qué hacer? ¿Cómo ayudarla?” publicado en el año 2016.

Es por esta razón que seleccioné a La pitanga como colectivo de la sociedad civil para entrevistar. Ya que su trabajo en la prevención de la violencia, su acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género, así como su larga trayectoria de trabajando amerita el reconocimiento que han obtenido

²⁰ Las “Comuna Mujer” a cargo de la Intendencia de Montevideo, brindan servicios gratuitos de asesoramiento jurídico y psicosocial a mujeres en situación de violencia doméstica, en once zonas de Montevideo. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/genero/programa-comunamujer>

como Colectivo. Sin lugar a duda, un organismo del Estado a la hora de pensar o implementar una política pública debería tomar en cuenta la opinión de colectivos como La Pitanga. Más aún, en atención a la especificidad que implican los barrios en la periferia de Montevideo, como lo es Villa García.

Asociación Civil El Paso

La Asociación Civil El Paso es una organización no gubernamental cuyo trabajo gira en torno a la defensa de los derechos humanos de niños, niñas, adolescentes y mujeres que viven situaciones de violencia, de abuso sexual, discriminación o de exclusión social.

Es una organización que desarrolla estrategias de intervención en el campo social y comunitario, incidencia en políticas públicas y producción y transferencia de conocimientos en forma permanente. Logran esto a través de atención directa a esta población específica pero también de investigación, capacitaciones, sensibilización, difusión, entre otros.

El Paso trabaja de forma articulada no sólo con otras organizaciones sino también con entidades del Estado. Por ejemplo, desde el año 2013 realizan proyectos en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay que permiten apoyar desde un enfoque psico-social y legal a niños, niñas, adolescentes y mujeres en situaciones de violencia.

Esta organización integra además la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS). Esta Red cuenta con 19 años de trayectoria y está integrada por 30 grupos y organizaciones de la sociedad civil. Se define, según su sitio oficial de información, como un colectivo multidisciplinario en sus abordajes que abarca niñez, adolescencia, mujeres y varones.

Entre los cometidos que se propone esta Red están por ejemplo generar espacios de reflexión y encuentro, incidir tanto en la formulación como en la implementación de políticas públicas, dar seguimiento y monitoreo a las acciones Estatales en relación a la violencia, entre otros.

El Paso, como organización parte de la RUCVDS cuenta con experiencia en trabajo de articulación, pero la razón principal para seleccionarla en esta etapa de la investigación es el doble rol que cumple en materia de violencia

basada en género: de atención a víctimas y también de incidencia política. De la misma manera que mencioné para el caso del Colectivo La Pitanga, El Paso es otra organización referente en materia de violencia doméstica y sexual en Uruguay desde hace muchos años no solo para otras organizaciones sino también para medios de comunicación, para la academia, entre otros.

Cotidiano Mujer

El Centro de Comunicación Virginia Woolf más conocido como Cotidiano Mujer es una organización no gubernamental fundada en el año 1985. Es una de las organizaciones feministas de más larga trayectoria en Uruguay.

El origen de esta organización tuvo que ver con la elaboración de una revista feminista, en el año recién indicado. Uruguay se encontraba retornando a la democracia luego de años de dictadura y muchas de las mujeres que fundan Cotidiano Mujer habían estado estrechamente vinculadas a este período ya sea desde el exilio o incluso como presas políticas.

Cotidiano Mujer con el devenir del tiempo fue expandiendo el repertorio de acción más allá de la publicación de la revista aunque eso marcó sin dudas una impronta comunicacional que mantienen hasta hoy como organización.

Actualmente son muchas las instancias que llevan a cabo con el fin de promover los Derechos de las Mujeres. Por ejemplo, realizar jornadas de debate nacionales y regionales, un festival internacional de cine y derechos humanos, campañas de impacto en salud sexual y salud reproductiva, como también ser la sede en Uruguay de la Articulación Feminista Marcosur (AFM).

La AFM es una articulación de organizaciones feministas de América Latina y El Caribe que tiene como objetivo articular acciones feministas en toda la región. A través de encuentros, publicaciones, revistas online, entre otras, las organizaciones afianzan las alianzas estratégicas para la promoción de los derechos de las mujeres.

La razón para seleccionar a Cotidiano Mujer tiene que ver con su rol activo a nivel tanto nacional como internacional en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Esta organización ha sido de las pocas organizaciones feministas que ha participado en el espacio de sociedad civil del Grupo de trabajo de Gobierno Abierto y ha sostenido a lo largo del tiempo esta participa-

ción. Si bien, a diferencia de La Pitanga y El Paso no realiza atención en violencia a mujeres, es una organización referente por su amplia trayectoria y reconocimiento de la comunidad de derechos humanos nacional e internacional.

3. Resultados de las entrevistas

Para plasmar el resultado de las entrevistas elaboré algunas categorías que me permitieron organizar las respuestas. En primer lugar, el conocimiento y uso de la Ley de Acceso a la información pública N°18.381. Sobre este punto, relevé también como fue la experiencia de uso de la herramienta, si es que existió. En segundo lugar, indagué sobre alguna experiencia de vínculo con la UAIP o participación en algún espacio de diálogo e intercambio promovido por esta entidad. En tercer lugar, lo relativo a la transparencia activa al consultarle a las organizaciones cuáles son las fuentes de información que utilizan para elaborar sus informes, campañas, investigaciones. Y, por último, el impacto que consideran las entrevistadas desde su experiencia que tiene acceder a la información en materia de violencia basada en género para las mujeres.

Las entrevistas fueron realizadas a una representante de cada organización. En el caso de La Pitanga a Claire Niset, una de sus coordinadoras desde el inicio del colectivo. En nombre de El Paso la entrevista la realizó Cristina Prego que integra el colectivo desde hace muchos años y es una de las actoras más visible junto a otras de sus compañeras en espacios de incidencia. Y Lilián Celiberti, coordinadora y fundadora de Cotidiano Mujer prestó su testimonio por esta organización.

3.a-Conocimiento y uso de la ley de acceso a la información pública

En relación al conocimiento y usos de la Ley N°18.381 de acceso a la información pública, las respuestas fueron dispares: dos de las representantes de las organizaciones la conocían y una de ellas no.

Claire Niset de la Pitanga expresó en la entrevista que le realicé que desde el Colectivo no conocen la herramienta. Ella particularmente nunca la escuchó nombrar, pese a integrar la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) que ha participado en espacios de Gobierno Abierto. Por lo tanto, no han realizado desde el Colectivo solicitudes de acceso a la información.

Lilián Celiberti de Cotidiano Mujer manifestó conocerla y además narró las primeras experiencias de uso en relación a solicitudes de acceso a la información pública, por parte de la organización contando lo siguiente:

En el año 2012 con la abogada Diana González que trabajaba en la organización en aquel momento, empezamos una serie de pedidos de acceso a la información pública para tratar de medir o analizar los programas que desde el Gobierno, se imponían en las distintas áreas destinados a la población de mujeres. En relación al tema de mujeres rurales al Ministerio respectivo, también al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud Pública. En ese momento, nosotros no participábamos de la Red de Gobierno Abierto ni habíamos participado en el debate sobre la ley de acceso a la información.²¹

En relación a los resultados de esa primera experiencia, en el año 2012, Celiberti explica que:

Los resultados fueron bastante dispares. El Ministerio de Salud Pública no respondió, el Ministerio de Ganadería nos citó, pero no hizo una respuesta oficial y planteó prórrogas por fuera de los plazos establecidos. No hubo uniformidad y en ese momento me parece que todavía era muy incipiente la ley y los organismos del Estado estaban muy lejos de entender que era un derecho acceder a esa información, que no era un acto arbitrario que te contestaran o no, que tenían la obligación de hacerlo. Eso estaba muy lejos de la realidad, en ese momento, en el Estado uruguayo.

Celiberti contó que Cotidiano, de forma posterior en el tiempo fue acompañando pedidos de información más generales y no sólo en temáticas vinculadas a mujeres. Por ejemplo, narra una experiencia de uso de la ley desde Cotidiano Mujer pero en colisión con otras organizaciones a partir de una serie de desalojos que sucedieron en la ciudad de Montevideo²². Al respecto cuenta que:

La experiencia a raíz del desalojo del barrio La Quinta fue interesante porque muestra como las organizaciones de la sociedad civil se van apropiando de una herramienta. Ahí tampoco los plazos se cumplieron y ya estamos hablando del año 2016, 2017. La Intendencia se tomó todo el tiempo para responder. Y a la vez el argumento que nos planteaban es que eso tenía que pasar por una cantidad de oficinas. Yo argumenté que hay una ley y la respuesta debe darse en los plazos establecidos y los mecanismos internos que la Intendencia se dé para responder tienen que ser de otra naturaleza. Entonces, me parece

21 | Entrevista realizada a Lilián Celiberti el día 21 de mayo de 2019.

22 | Nota de prensa sobre el desalojo del barrio "La Quinta" en Montevideo, periódico La Diaria, Montevideo, Uruguay. 8 de setiembre de 2016. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/9/derecho-a-ser-baldio/>

que es interesante ver como en realidad el texto de la ley o sea los plazos, por ejemplo, son poco respetados por los organismos públicos. Que se otorgan todo el derecho de decir “no me da el tiempo, necesito un año para darte esta respuesta”. Entonces ese punto junto con las cuestiones más recientes que tienen que ver con limitaciones de reserva de la información que no está regulada, aparecen como un obstáculo en el uso de la herramienta, concretamente en aquellos temas de carácter más estratégicos.

Por su parte, Cristina Prego de El Paso, contó la visión que tienen respecto de la ley desde la organización:

Conocemos la ley y nos parece que es una herramienta muy importante pero realmente no le hemos podido dar el uso que nos gustaría o el uso que realmente impactara más en la producción de datos, en la incidencia, en la organización de los datos que como sociedad civil podríamos obtener a partir de la ley. Que es algo muy importante para la incidencia y para generar mensajes básicamente hacia el gobierno y hacia la comunidad.²³

En relación al uso de la Ley N°18.381 narró dos experiencias que tuvo la organización en función a la transparencia pasiva. La primera no tuvo resultados concretos ya que no lograron efectivizar las solicitudes de acceso a la información, como contó Prego:

En el marco de la discusión de la ley integral de violencia basada en género²⁴ lo que veíamos es que se invisibilizaba la situación de la violencia hacia los niños y niñas cuando había una situación de violencia intrafamiliar. Cuando se relevaba la información, no se consultaba si había niños y niñas, no se consultaba sobre la situación de ellos en esa pareja o esa familia. Entonces esta inquietud aparece en el marco de la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual pero no teníamos mucha idea desde las organizaciones de cómo hacerlo entonces vimos posible una articulación con CAinfo para que nos dieran una mano en la idea de cómo hacerlo formalmente, como construir la pregunta por ejemplo del pedido de acceso. Pero no nos fue muy bien porque no pudimos concretarlo hasta el final. Tuvimos algunas reuniones con CAinfo pero luego el tema de los tiempos, de las articulaciones, de las posibilidades reales de las organizaciones tanto de CAinfo de dedicar una persona para eso como nosotras también desde la Red. Entonces fue muy complejo por esto y no lo logramos hacer.

En relación a la segunda experiencia desde El Paso, donde sí fue posi-

23 | Entrevista realizada a Cristina Prego el día 13 de mayo de 2019

24 | Ley N°19.580 Violencia hacia las mujeres basada en género. IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 22 de diciembre de 2017

vo el resultado de concretar las solicitudes de acceso a la información, Prego narró que:

Lo que si logramos fue en el Marco del Comité de los Derechos del Niño Uruguay, que tiene un observatorio nacional en convenio actual con la Unión Europea y en los distintos años van tomando temas para generar un informe sobre Derechos de Infancia. Y ahí si logramos hacer solicitudes de acceso a la información pública al Ministerio del Interior, a INAU y al Poder Judicial. Especialmente eran sobre las situaciones de violencia sexual, explotación sexual y trata de niños y niñas. En esta instancia nos fue un poco mejor, pero creo que una de las diferencias, más allá de la intención de usar la ley, es que había un equipo que estaba para eso por parte del Comité.

En relación al resultado de esta experiencia, también se presentó una disparidad en las respuestas por parte de los organismos, pero hay una constante de irregularidad que vuelve a aparecer, igual que en la entrevista con Lilián Celiberti. En este caso, Prego agregó:

De la información que nosotros pedimos no toda fue respondida porque la contestación tenía que ver con que no la tenían organizada de esa forma, entonces no la podían dar. Alguna sí, nos fue dada y no era una información que nos diera muchísimos más datos de lo que ya estaba publicado, por ejemplo. Pero sí, a partir de eso el observatorio hizo un informe, logró hacer algunas infografías y algunos datos concretos que aparecen como mensajes para la opinión pública.

Sobre estas experiencias Prego valoró la articulación entre las organizaciones, en donde cada una aportó su propia experticia. En el caso de CAinfo lo hizo desde sus conocimientos en acceso a la información y El Paso desde su conocimiento en violencia sexual. El Observatorio del Comité de Derechos del Niño Uruguay aportó su equipo técnico especializado en el tema.

Por último, Prego agregó un detalle en relación a la forma en la que fue entregada la información por parte de los organismos recién mencionados:

Lo que estamos intentando es trascender a los datos que el Estado tiene ya establecidos y poder pedir que los datos que se pidan no se den ya agregados, pedimos datos que sean más abiertos que nos permitan hacer nuestras propias articulaciones de información. Más allá de que el Estado debería tener los datos abiertos y accesibles, si no lo están, acceder de esta manera para poder hacer nuestro propio análisis.

3.b-Experiencias de vínculo con la UAIP

En las entrevistas que realicé consulté a las representantes de las tres organizaciones si han existido instancias de encuentro con la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) el organismo rector de la ley, como fue explicado en el capítulo anterior. Esto podría incluir por ejemplo una convocatoria por parte de la UAIP para trabajar, un relevamiento de su opinión sobre la temática en la que tienen experticia o alguna instancia de diálogo generada por parte de algunas de las dos partes, es decir sociedad civil y Estado.

Al respecto, Claire Niset de La Pitanga expresó que nunca fueron convocadas como Colectivo por parte de la UAIP. Tampoco a espacios de diálogo similares. A su vez, expresó una crítica más general a los espacios de participación donde son convocadas y convocados desde el barrio muchas veces ya que:

Hay instancias de diálogo, de interacción, pero después no toman en cuenta lo que dicen los vecinos. Eso moviliza mucho a los vecinos porque haces el esfuerzo para ir, para dar tu tiempo y luego te das cuenta que no tomaron mucho en cuenta lo que dijiste. ¿Desde el Estado están dispuestos a tomar y revisar algunas cosas? Los territorios en cualquier tema son los olvidados.²⁵

Por su parte, Cotidiano Mujer, como expresé con anterioridad en este mismo capítulo, ha tenido una participación activa y sostenida a lo largo del tiempo en la Red de Gobierno Abierto, la red de organizaciones de la sociedad civil que participa en el Grupo de trabajo de Gobierno Abierto, por lo tanto, desde su incorporación a esta Red Cotidiano ha estado en permanente contacto con la UAIP impulsando incluso espacios de diálogo desde esta plataforma de trabajo.

Más allá de contar sobre la participación en este espacio Lilián Celiberti realiza una lectura de por qué existe una escasa presencia de organizaciones de mujeres. Las razones tienen que ver por un lado con aspectos propios de las organizaciones sociales y por otro lado con aspectos propiamente de las organizaciones de mujeres. Sobre el primero, Celiberti explicó que:

Lo que sucede en relación a las organizaciones es que es difícil mantener un foco de trabajo a lo largo del tiempo si no desarrollas las experticias, hay que tener aparte de interés una cierta formación para monitorear al estado. Entonces creo que a veces es difícil para las organizaciones mantener una presencia estructurada.

25 | Entrevista realizada a Claire Niset el día 5 de mayo de 2019.

Pero pensando específicamente en las organizaciones de mujeres y las posibles razones para la ausencia de las mismas en estos espacios de participación, Celiberti señaló que:

Más allá de las dificultades institucionales que nosotras hoy tenemos para acompañar ese proceso, porque para acompañarlo se necesita una inversión institucional, de decir: “vos te vas a encargar de esto y tenes que desarrollar las experticias”, más allá de eso también hay un problema político de fondo, que es qué cosas ingresan en el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto y que cosas no ingresan de ninguna manera y el Estado se vuelve más opaco en la información. Y eso tiene que ver con las restricciones a la información ambiental, tiene que ver con las restricciones a la información respecto a inversiones extranjeras. Entonces ahí te parece como una contradicción priorizar ese espacio ya que lo que a vos te interesa hoy no aparece en ese espacio a nivel político. Entonces como espacio de incidencia es bastante limitado por los temas que no ingresan entonces eso aparece como obstáculo y quizás eso hace que no sea un espacio atractivo para las organizaciones feministas hoy.

La respuesta de Cristina Prego, de El Paso en relación a esta pregunta fue muy similar. Más allá de que ellas como organización no fueron convocadas por la UAIP para participar ni de Gobierno Abierto ni de otro espacio de diálogo o intercambio.

La representante de El Paso, al igual que Celiberti realiza una lectura crítica de la situación intentando aproximarse a las causas de la falta de participación. También atribuyó algunas cuestiones a las organizaciones en general y otras a las organizaciones de mujeres. En relación a la primera señaló que es difícil sostener la participación en los espacios de intercambio con el Estado ya que:

Es importante tener a alguien que pueda hacer el seguimiento, que tenga una lógica más global de lo que pasa en ese espacio y a veces lo que sucede es que vas rotando gente, cambiando de compañeras cada vez y eso no te permite una continuidad, habría que tener mucha articulación entre las personas para que eso se logre. Eso también a veces se le cuestiona a la sociedad civil “un día viene uno, otro día viene otro”; entonces yo creo que son cuestiones que tienen que ver con la dificultad de financiamiento que tenemos las organizaciones para la incidencia política. Seguramente hay más cosas y más complejas, pero esta es una de las razones. También hay organizaciones que deciden priorizar su función en cuanto a ejecutor de política pública y no conciben dentro de sus funciones la incidencia política, por ejemplo. Desde El Paso, como organización, siempre intentamos estar en espacios de incidencia política pero a veces son muchos espacios.

En lo que respecta a las dificultades que presentan específicamente las organizaciones de mujeres Prego señaló la especificidad que tienen las organizaciones de mujeres pero más aun las que realizan atención en violencia, señalando que:

En las organizaciones de violencia, muchas estamos orientadas a la asistencia en situaciones de violencia y eso te diagrama un poco las prioridades de trabajo. Entonces hay dificultades, incluso en términos de recursos económicos para destinar gente para trabajar en los espacios de incidencia política. No estoy diciendo que eso este bien, estoy diciendo que quizás eso sea una debilidad que tenemos y que la tendríamos que pensar mejor, pero en términos de diagnóstico me parece que tiene que ver un poco con eso, que estás muy abocada a la gestión de un servicio, a las dificultades para construir respuestas integrales para las mujeres y no se ve ese espacio para ese fin. Que es un espacio muy importante para lograr lo mismo, pero a largo plazo. Porque las cosas que se pueden ir armando y diseñando ahí no son inmediatas entonces vas priorizando otras estrategias para lograr cosas que impacten directamente en la atención en poco tiempo a las mujeres. Quizás es un error estratégico pero me parece que es un poco lo que ha pasado. Quizás organizaciones que directamente están más orientadas a la incidencia política, a los diálogos más políticos, tienen un papel más protagónico en esos lugares. Lo que pienso es que no hay una intencionalidad en no estar, creo que el propio devenir de la situación hace que vayamos priorizando otras cosas y al final te pasó el año y no generaste una estrategia de participación allí.

3.c-Transparencia activa: las fuentes de información que utilizan las organizaciones

En relación a las fuentes de información que utilizan las tres organizaciones me interesó conocer sobre la utilización de canales y fuentes oficiales de información. La transparencia activa, es una de las obligaciones que surgen de la ley de acceso a la información y más allá de que existen índices de medición como el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) que también fue mencionado y explicado en el capítulo 2, me interesó relevar la opinión de las organizaciones en relación a los sitios oficiales de información, específicamente en materia de violencia hacia las mujeres.

Al respecto, Claire Niset de La Pitanga comentó que no utiliza fuentes oficiales, y le otorga a veces más prioridad a las redes sociales para conocer datos sobre violencia. Al respecto, señaló dificultades en la difusión de información en los barrios periféricos:

Lo que veo y no solo con la violencia, sino con otras cuestiones vinculadas a la cultura también, es que cuando uno vive en barrios periféricos cualquier información llega con mucha dificultad, eso es muy claro. Cuando nosotras trabajamos con cultura, salud, lo que sea, realmente veo que la información no llega ni a la gente o sea vecinas y vecinos y tampoco a las organizaciones. Folletería, afiches, todo llega con mucha dificultad. Quizás con las redes sociales llega un poco mejor, pero pienso que hay una franja de población que no usa Facebook o no tiene los contactos. Y esa franja en barrios más humildes como Villa García o Punta de Rieles, es muy grande.

Otra dificultad que la representante de La Pitanga identificó en relación a la puesta a disposición de información por parte del Estado es la estandarización de la misma. Niset señaló al respecto que:

Todo lo que es folletería es un lenguaje único para todo Montevideo y es un lenguaje clase media de personas formadas, no es un lenguaje simple. Cuando los repartimos vemos que hay mujeres que no saben leer, entonces tendría que ser muy sencillo el lenguaje. El mismo mensaje no va a servir en los distintos barrios. También, la folletería del Estado está muy cargada de información que la gente no lee.

Cristina Prego, también realizó una acotación en relación a la especificidad de la puesta a disposición de la información contemplando al interior del país. Señaló que:

Aunque estemos hablando del interior del país, no es lo mismo estar en una ciudad que estar en la zona rural, porque los servicios no son ni disponibles ni accesibles, entonces cómo esas personas llegan a la información, como se enteran, esas cuestiones no las tenemos resueltas para nada.

Por su parte, desde Cotidiano Mujer en relación a las fuentes de información formales, Celiberti señaló que estas no son la única vía mediante la que se construyen los insumos y datos para la organización:

Las fuentes de información tratan de poner en diálogo las informaciones oficiales con lo que se recoge de testimonios, realidades, prácticas que las mujeres en los centros de atención o los lugares en donde las mujeres hacen denuncias y la propia realidad. Entonces en general, pones en diálogo la realidad que vas conociendo con la fuente de información oficial. Porque a veces se contradicen, entonces es una forma también para ejercer el papel que le cabe a las organizaciones feministas, que es la de ejercer un control sobre el Estado y sus prioridades, en este caso sobre las políticas de combate a la violencia de género.

3.d- El impacto que tiene la información en materia de violencia basada en género en las mujeres

En este punto busqué relevar desde la experiencia de las organizaciones en trabajo tanto en atención en violencia como en investigación, incidencia y comunicación de derechos de las mujeres, cómo entienden que impacta la información en la vida de las mujeres. ¿En qué puede modificar la vida de las mujeres acceder a la información que necesitan?, fue una de las preguntas de las que partí.

Las respuestas en este caso también giraron en torno al déficit de información pero cada una de las organizaciones dio una mirada desde su forma de trabajo.

Lilián Celiberti resaltó la importancia de la información a nivel de las organizaciones de mujeres, de cara a la incidencia y a la exigencia de mayores y mejores políticas públicas, argumentando que:

La información es clave para poder focalizar las herramientas de atención. Es fundamental para poder diseñar las estrategias de incidencia. Por ejemplo, el año próximo vamos a tener una discusión presupuestal entonces tenemos que empezar desde ahora a juntar toda la información para que efectivamente en el presupuesto nacional del quinquenio que inicia en el 2020 podamos tener un incremento de recursos en atención a la violencia de género que posibilite reducir las muertes de mujeres, que es un porcentaje escandaloso para el nivel de población que tenemos.

Por su parte Cristina Prego también argumentó en la línea de la importancia de la información pero específicamente sobre el impacto que genera esta información cuando llega o no llega a las mujeres que viven situaciones de violencia basada en género. Explicó que:

Lo que creo es que la información ordenada, sistematizada y clara llega poco a las mujeres. En realidad, acceden a la información las personas que están pudiendo ser acompañadas para acceder a esa información. Las mujeres, pocas conocen cuáles son sus derechos por ejemplo en un proceso judicial, qué pueden y que no exigir, o cuáles son las limitaciones en un proceso. Más allá de que a veces si necesitas una información concreta, puedes ir al Ministerio de Desarrollo Social y pedirla, el problema está vinculado a los procesos más largos como el acceso a la justicia. Las personas no tenemos información de lo que tenemos que hacer. Y tenerla con claridad, saber cuáles son nuestros derechos

mejoraría sustantivamente el acceso a la justicia y en definitiva la promoción una vida sin violencia porque la persona puede exigirle a quién está del otro lado, si conoce sus derechos.

Los problemas que presenta la información en relación a la disponibilidad impactan directamente en la vida de las mujeres, según entiende Prego al afirmar que:

La dificultad de la información impacta negativamente en el proceso de acompañar a las mujeres a su propia salida de las situaciones de violencia. Cuáles son las normas, qué pasa en relación a la propiedad de su casa, una cantidad de cosas que además hay normas que han ido mejorando, hay situaciones que han ido cambiando. Por ejemplo, las mujeres en el ámbito rural, lo que es la propiedad de la casa, lo que es la propiedad de la tierra. Hoy hay cosas que han cambiado pero las personas no lo saben por lo tanto no lo exigen. Entonces se van de la casa en una situación de violencia, quedan solas en situación de calle, además con dificultades en los albergues y a cargo de los hijos e hijas. Creo que mejorar esa situación empodera a las mujeres para poder exigir.

Con respecto a la forma en la que la información se proporciona, hubo argumentos en común entre Cristina Prego y Claire Niset, de La Pitanga. Prego sobre la difusión, desde la experiencia de su trabajo comentó que:

La difusión no llega en realidad. Habría que buscar otras formas, otras maneras, la folletería y cartelería ya no está llegando a todo el mundo, no todas las personas van a las instituciones, a veces se informan por otros lados, por las redes, por personas que conocen y les cuentan algo. Entonces me parece que hay que buscar otras maneras también.

Esta forma mediante la cual muchas mujeres se enteran de servicios de atención, por ejemplo, en los barrios también fue comentada por Niset desde su experiencia de trabajo con las mujeres en territorio, y contó que una forma en la que podría llegar la información a las mujeres en los barrios y específicamente pensando en los Centros de atención ante situaciones de violencia es:

En el tema de la salud, por ejemplo, las policlínicas. Estas ya tienen más conocimiento y más sensibilización respecto a la violencia, lo cual es necesario y lógico. También el boca a boca por alguna vecina que escuchó. Un poco de todo, a través de la escuela también.

En síntesis

La intención de este capítulo fue conocer la opinión de organizaciones sociales de mujeres, a través de la voz de sus lideresas, sobre el acceso a la información pública en materia de violencia en Uruguay.

De los resultados de las entrevistas se desprenden dos aspectos relevantes. El primero en relación al vínculo entre las respuestas de las entrevistadas y el segundo es el vínculo del resultado de las entrevistas con otras barreras y obstáculos expuestas a lo largo de este trabajo.

En relación a las respuestas de las entrevistas en primer lugar en lo que respecta al conocimiento y uso de la herramienta de la ley me parece relevante que si bien solo una de las tres organizaciones no conocía la ley y por lo tanto la herramienta de solicitud de acceso a la información, las otras dos organizaciones tomaron contacto con la herramienta en el marco de un trabajo específico o con un apoyo en particular y no simplemente en el desarrollo de su trabajo habitual.

Es decir, tanto Cotidiano Mujer como El Paso tuvieron experiencias de acercamiento con el acceso a la información ya sea en el marco de un proyecto o en conjunto con otras organizaciones, lo que da cuenta de que por sí solas quizás no hubieran utilizado la herramienta.

En relación a los resultados de las solicitudes de acceso a la información hay unanimidad sobre las fallas de los organismos a la hora de dar respuesta. Las demoras, la falta de información, entre otras, fueron un factor común en las respuestas de las organizaciones que han usado la herramienta.

Por otra parte, en relación al vínculo con la UAIP ni La Pitanga ni El Paso fueron convocadas como organizaciones o colectivos a los espacios sostenidos por la UAIP, pese a la relevancia y trayectoria de ambas en el trabajo con violencia basada en género y derechos de las mujeres. Cotidiano Mujer narró experiencias de vínculo con la UAIP pero en el ámbito exclusivamente de Gobierno Abierto.

En relación a la transparencia activa ninguna de las tres organizaciones argumentó utilizar páginas oficiales del Estado de forma exclusiva para informarse o generar insumos para la organización. Sin embargo, otros canales de información no oficiales tales como redes sociales o fuentes periodísticas fueron mencionados por las tres.

Por último, en relación al impacto de la información sobre violencia en las mujeres las tres organizaciones desde su experiencia en la temática afirmaron que es relevante contar con información clara y accesible. Con la particularidad que añadió Claire Niset en relación a la estandarización de la folletería que produce el Estado que debería atender más la especificidad, por ejemplo, de los barrios periféricos de Montevideo.

Hasta aquí lo relativo a las similitudes entre las propias entrevistas. El segundo aspecto que me gustaría destacar a modo de síntesis es el vínculo del resultado de estas entrevistas con barreras y obstáculos ya mencionadas anteriormente. En el capítulo 2 fueron expuestas barreras en relación a la implementación de la Ley N°18.381 de Acceso a la Información Pública que vuelven a reiterarse no sólo en las entrevistas sino también en los resultados de la investigación “Gobierno Abierto Feminista”.

Por lo tanto es posible afirmar que en relación al acceso a la información en materia de violencia de género hacia las mujeres en Uruguay existen barreras y obstáculos en varios niveles:

- ▶ **Transparencia activa:** Existen inconvenientes tanto en la falta de desagregación por género de la información como en la disponibilidad. Pero también, hay un uso reducido de las fuentes oficiales por parte tanto de periodistas como de organizaciones de la sociedad civil de mujeres.

- ▶ **Transparencia pasiva:** Existen inconvenientes que tienen que ver con las demoras y la falta de respuesta por parte de los organismos. Pero también existen inconvenientes de parte de las organizaciones para realizar solicitudes.

- ▶ **Participación:** Hay obstáculos en la participación de organizaciones en espacios de trabajo de la Unidad de Acceso a la Información Pública como por ejemplo Gobierno Abierto. Esto se debe, en parte a una falta de convocatoria pero también a imposibilidades propias de las organizaciones. Lo cual, se agudiza cuando son organizaciones que se dedican a la atención en materia de violencia hacia las mujeres.

Por lo tanto, pese a contar con herramientas normativas tales como la ley de acceso a la información pública y la ley sobre violencia basada en género contra las mujeres, N°19.580, existen brechas para nuclear ambas agendas.

Existen obstáculos que se desprenden de la implementación de la normativa vigente para un pleno vínculo entre el acceso a la información y la violencia basada en género lo cual impacta no sólo en las capacidades Estatales para reforzar el trabajo de erradicación de violencia hacia las mujeres sino también en las propias mujeres a la hora de acceder a la información de calidad necesaria para el desarrollo de una vida libre de violencia basada en género y en el trabajo que llevan adelante las organizaciones sociales de mujeres con la misma finalidad.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue visibilizar la importancia del vínculo entre el acceso a la información pública con los derechos humanos de las mujeres, específicamente con el derecho a una vida libre de violencia. La investigación se centró en Uruguay donde los avances normativos han acompañado el desarrollo de estándares a nivel internacional y regional sobre la temática.

En relación al acceso a la información los instrumentos normativos así como los fallos a nivel Interamericano han acompañado la ampliación del derecho a la libertad de expresión y sus corolarios, como lo es el acceso a la información. Si bien no se menciona a texto expreso este derecho en los instrumentos más antiguos de los sistemas de derechos humanos, posteriores herramientas como la Ley Modelo sobre Acceso a la Información aprobada en el año 2010, el Programa Interamericano de Acceso a la Información Pública aprobado en el año 2016, entre otras, se han encargado de enmendar la ausencia a texto expreso del acceso a la información como derecho humano fundamental.

Por su parte, la adopción de instrumentos específicos que consagran derechos de las mujeres afirma la idea de que no es posible medir el impacto que tienen las políticas públicas de derechos humanos de forma homogénea. Las múltiples formas de discriminación históricas y sistemáticas ejercidas sobre las mujeres afectan el pleno goce de muchos derechos humanos. Como señala el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW):

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país (...).

Es innegable que la vulneración de un derecho siempre trae como consecuencia otras vulneraciones de derechos fundamentales para las mujeres. Para el caso del acceso a la información la Declaración de Atlanta Para el Avance del Derecho de acceso a la información para las mujeres explica con claridad en su preámbulo que las mujeres “a menudo son excluidas de los flujos de información, tanto información esencial como estratégica, y no pueden ejercer el derecho fundamental de acceso a la información con la misma frecuencia, facilidad y éxito que los hombres”, lo que significa no poder gozar tampoco de los beneficios que proporciona acceder a la información.

A su vez, que los instrumentos internacionales sobre derechos de las mujeres no mencionen el derecho de acceso a la información es un inconveniente. La Declaración de Atlanta, al respecto, se pronuncia sobre la necesidad de “redactar una recomendación general específica sobre el derecho de acceso de las mujeres a la información por parte del Comité de la CEDAW”.

La CIDH ha considerado que el acceso a la información adquiere un carácter instrumental pensando tanto en la prevención de la violencia y la discriminación, como en el acceso a la justicia para las mujeres. De esta manera señaló que “(...) el acceso a la información es un presupuesto de exigibilidad y ejercicio de otros derechos humanos” (CIDH, 2015:22). En esta misma línea también se ha pronunciado la CEPAL.

De informes realizados por ambos organismos y de algunas autoras también citadas en este trabajo es posible inferir que acceder a la información en materia de violencia basada en género tiene impacto en tres niveles: en las mujeres, en las organizaciones de la sociedad civil y en los Estados.

En relación al impacto en las mujeres, y como señala la Declaración de Atlanta:

El derecho de las mujeres a acceder a la información es esencial para su empoderamiento económico, su participación en la vida pública y la promoción y protección de sus derechos humanos. Sin embargo, a las mujeres de todos los ámbitos de la vida y las regiones del mundo se les sigue negando el acceso a la información pública crítica que necesitan para transformar sus propias vidas.

Me parece importante resaltar el carácter crítico o transformador de la información a la que deben acceder las mujeres que les garantice el conocimiento suficiente de sus propios derechos y las posibilidades o mecanismos para ejercerlos. Acceder a la información es una puerta que habilita el ejercicio

de otros derechos fundamentales como lo son también el acceso a la justicia, el acceso a la salud, el acceso a la educación e instancias culturales de cara a un pleno desarrollo como personas.

En relación a las organizaciones de la sociedad civil el acceso a la información también reviste suma importancia por el rol que desempeñan las mismas. Monitorear el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados no es posible si no se accede a datos oficiales, a fuentes Estatales de información, a rendiciones de cuentas, entre otros.

La producción de información sobre violencia basada en género debe realizarse siempre en coordinación con víctimas, con sus comunidades, con la academia, organismos internacionales y también sociedad civil, señala la CIDH (2015). Si bien esta es una obligación que le cabe a los Estados también debe calar al interior de las propias organizaciones que trabajan violencia para priorizar estos espacios de acción dentro de sus agendas y espacios de incidencia.

Por último, en relación a los Estados destacar que el relevamiento y la producción de información sobre violencia es vital a la hora de elaborar políticas públicas o mejorar las ya existentes. La forma en que la información se releva es importante ya que registrar únicamente a partir de los datos que surgen de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia genera lo que la CEPAL (2012) denomina “subregistro” de información, donde no se logra conocer realmente el estado de la violencia en el país ya que muchas mujeres ni siquiera acceden a los centros o instituciones a solicitar ayuda o atención en casos de violencia.

El capítulo 2 se centró en la legislación nacional uruguaya sobre la temática a la luz de los estándares desarrollados en el capítulo anterior.

Uruguay cuenta con legislación tanto de acceso a la información como legislación que contempla la violencia de género de forma integral ejercida contra las mujeres. La Ley N°18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública fue sancionada en el año 2008. Ni esta legislación ni las herramientas de monitoreo no estatales que se han desarrollado para medir su implementación, como es el caso del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) cuentan con perspectiva de género. Según la lista de los distintos abordajes de las políticas en relación al enfoque de género desarrollada por la autora Evangelina García Prince (2008) esta legislación podría considerarse tanto “insensible” como “neutra” al género.

La Ley N°19.580 de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género aprobada en el año 2018 establece obligaciones para el Estado en relación a la producción de datos sobre la temática. No obstante, dada la reciente aprobación de esta ley no se han generado aún mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento de esta obligación Estatal.

Del relevamiento de información realizado en el capítulo 2 pude inferir dos ausencias: por un lado de las organizaciones de mujeres. Estas organizaciones no fueron parte del camino hacia la sanción de la ley de acceso a la información pública y han tenido escasa participación en su proceso de implementación. Y por otro lado, la ausencia de las mujeres en general tanto en el texto de esta ley como en algunas herramientas de monitoreo relevadas. Es por eso que en el capítulo 3 expuse específicamente las voces de lideresas de organizaciones sociales que trabajan derechos de las mujeres en Uruguay para enmendar esta ausencia.

Barreras y recomendaciones

Las barreras u obstáculos en el acceso a la información en materia de violencia de género en Uruguay expuestos en este trabajo surgen tanto de la opinión de actores/as calificadas, del informe Gobierno Abierto Feminista publicado en el año 2019, del Informe “Del dicho al Hecho” del año 2012 y de las entrevistas a las lideresas de organizaciones de sociedad civil que trabajan derechos de las mujeres en Uruguay.

Existen semejanzas en estas barreras en relación a la transparencia activa, la transparencia pasiva, la difusión de la ley de acceso a la información pública, la participación de la sociedad civil en instancias promovidas por la UAIP y también en relación a la propia UAIP y su ámbito de acción.

A partir de estas barreras ya desarrolladas a lo largo de este trabajo realizo las siguientes recomendaciones:

- ▶ La Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) como organismo rector de la ley ha mantenido desde su origen prácticamente como único espacio de diálogo e intercambio con sociedad civil el espacio de trabajo de “Gobierno Abierto”. La UAIP debe por sus propios medios y en ejercicio de sus funciones atribuidas por el texto de la Ley N°18.381 procurar espacios de intercambio efectivos con organizacio-

nes de la sociedad civil. Pese a que algunos problemas de participación tienen que ver con las capacidades propias de las organizaciones deberían diseñarse soluciones/alternativas desde la Unidad.

► En relación a las barreras de transparencia activa es importante que la UAIP controle y estimule la producción de información desagregada por género y prestando especial atención además a evitar la estandarización de la información que se pone a disposición desde el Estado. Principalmente en materia de violencia hacia las mujeres en relación a los barrios periféricos, el interior del país y zonas rurales o no urbanas.

► Dado que las organizaciones de la sociedad civil no consideran el acceso a la información y la participación en espacios de intercambio con la UAIP como una prioridad en sus agendas o espacios de incidencia, desde la UAIP deberían evaluar los mecanismos para que estos espacios puedan satisfacer las necesidades y demandas de estos colectivos, especialmente cuando se trata de organizaciones que trabajan sobre violencia basada en género. La opinión de las organizaciones que trabajan la temática es de suma relevancia por su experticia y trayectoria.

► En relación a la ausencia de perspectiva de género en la legislación de acceso a la información y también en el monitoreo que se hace de la implementación de la misma, la UAIP debería incluir una perspectiva de género en el análisis de la implementación de la ley ya que las mujeres no son nombradas en ninguna de estas herramientas. Esto no significa sólo acciones concretas como crear un casillero donde se indique el género de quien realiza la solicitud de información, sino leer las especificidades que tienen las mujeres para acceder a la información de forma más integral. Es preciso atender a las demandas y dificultades específicas que enfrentan las mujeres tanto para realizar pedidos de acceso a la información como para acceder a la información disponible desde los organismos del Estado.

Esta última recomendación está ligada no sólo a una barrera del acceso a la información en violencia en Uruguay sino también al hecho de que la ausencia de las mujeres en los textos legales y herramientas de monitoreo es un problema reiterado a lo largo de la historia.

En el año 1791 Olympe de Gouges en Francia, 2 años después de la aprobación de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Este fue

un intento de legislar específicamente para las mujeres consagrando entre otros: el derecho de las mujeres a la comunicación, a exigir rendición de cuentas, a la participación política.

A 228 años del olvidado intento de Olympe de Gouges las mujeres aún no somos contempladas de forma expresa en las legislaciones y tampoco en las herramientas de evaluaciones de leyes y políticas públicas que consagran derechos humanos fundamentales, como es el caso del acceso a la información.

Como expresa la autora Alda Facio:

Los problemas legales que tenemos las mujeres no se deben solamente a que los y las funcionarias judiciales y policías nos discriminan a la hora de aplicar las leyes genéricas, se debe también a las leyes que no existen, a todas las instituciones que no se han creado, y a la falta de una doctrina jurídica desde la perspectiva de la mujer como género subordinado. Pero, por sobre todo, se debe a que esas leyes genéricas, en realidad sí tienen Género y ese Género es el masculino (Facio, 2000:108).

Es necesario escanear a la luz del género y las teorías que las feministas han desarrollado: todo el derecho producido, el sistema judicial, el sistema de salud, las producciones académicas y las políticas públicas de derechos humanos que implementan los Estados de todo el mundo.

Acceder a la información es la puerta de entrada al ejercicio de otros derechos para los hombres. Y también para las mujeres sea o no mencionado a texto expreso.

Bibliografía

- AGESIC Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (2018) Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020. Disponible en: https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/3813/1/4to_plan_accion_gobierno_abierto_vf_26_11_2018.pdf
- AlmÉRas, Diane y Calderón, Coral (coord.). (2012) Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres. Santiago de Chile, CEPAL.
- CAINFO Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay (2014) Índice de Transparencia Activa en línea- ITAEL. Montevideo. Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/itael/itael-2014/>
- CAINFO Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay (2016) Índice de Transparencia Activa en línea- ITAEL. Montevideo. Disponible en: <https://www.cainfo.org.uy/itael/2016-2/>
- CAINFO Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay (2018) Índice de Transparencia Activa en línea- ITAEL. Montevideo. Disponible en: <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2018/itael-2017-indice-transparencia-activa-linea.pdf>
- CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Chinkin, Christine (2012) "Acceso a la justicia, género y Derechos Humanos", en Absi, Verónica (ed.): Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, pp.15-51.

- CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia. Organización de Estados Americanos.
- CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) Informe sobre el 165 Período Ordinario de Sesiones de la CIDH Anexo al Comunicado de Prensa 168-1, Washington DC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/168A.pdf>
- Comité CEDAW Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2016) Recomendaciones emitidas a Uruguay. Julio de 2016, ONU. Disponibles en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/N1623341.pdf>
- Copelon, Rhonda (1996) “La Convención contra la Violencia de Género: Mecanismos Regionales de Protección” en González, J., Bidart, G., Facio, A., Bermúdez, V., Hurtado, J., Vázquez, R., Copelon, R.: Derechos Humanos de las Mujeres, Lima, Movimiento Manuela Ramos, pp. 326-339.
- Facio, Alda (2000) “Metodología para el análisis de género del fenómeno legal” en Facio, Alda y Frías, Lorena (eds.): Género y Derecho. Santiago de Chile, LOM Ediciones, pp. 99-136.
- García Prince, Evangelina (2008) Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. San Salvador, PNUD.
- IELSUR Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (2006) Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de Derechos Humanos ratificados por Uruguay, u otras normas legales con fuerza vinculante. Montevideo, Productora Editorial.
- Lagarde, Marcela (2012) “El Derecho Humano de las mujeres a una vida libre de violencia”, en: El Feminismo en mi vida: hitos, claves y topías, DF México, Gobierno de la ciudad de México, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, pp.185-233.
- Lanza, Edison (coord.). (2009) Ley 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública- Uruguay, Guía para periodistas. Montevideo, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.
- Medina, Rosana y Da Rosa, Tania (2011) Provisión de información pública sobre los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres- Mides. Montevideo, Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública y Red Uruguaya Contra la violencia Doméstica y Sexual.
- Ministerio de Desarrollo Social, Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la

- Violencia, Naciones Unidas, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, Instituto Nacional de Estadística, Instituto del Niño y Adolescente Uruguay (2013) Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones de Uruguay.
- Morelli, Marina (2018) "Ley integral: entre demoras y resistencia" en Hemisferio Izquierdo, Uruguay, 15 de marzo. Disponible en: <https://www.hemisferioizquierdo.uy/singlepost/2018/03/15/Ley-Integral-entre-demoras-y-resistencias>
- Neuman, Laura y Clancy, Katie (eds.). (2019) Feminist Open Government: Addressing gender equality challenges in open government co-creation processes. Case studies from Latin America, Africa and Asia. Canada, International Development Research Center y Open Data for Development. Disponible en: <https://fogo.od4d.net/static/files/fogo-main-report.pdf>
- OAS (2008) Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_sesiones_especiales_2010_informe_cuestionario.pdf
- ONU Ficha de información No. 27: Diecisiete Preguntas frecuentes acerca de los Relatores de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet27sp.pdf>
- Open Society Institute (2006) Transparencia y silencio: Encuesta sobre Leyes y prácticas de Acceso a la Información en Catorce países. New York, Open Society Institute.
- Piñeiro, Rafael y Rossel, Cecilia (2014) Del dicho al hecho: derecho de acceso a la información pública en Uruguay. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.
- SERPAJ Servicio de Paz y Justicia Uruguay (2018) Derechos Humanos en el Uruguay Informe 2018. Montevideo.
- Suárez Helena (2018) Datos Discordantes: Información pública sobre femicidios en Uruguay. Manuscrito no publicado.
- Torres, Isabel (2011) "De la universalidad a la especificidad: los derechos humanos de las mujeres y sus desafíos", en Lagarde, M y Valcárcel, A. (coord.): Feminismo, Género e Igualdad. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Fundación Carolina, pp. 43-59.
- UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (1945) Documento de Constitución y Mandato. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°54/01 Caso 12.051 María da Penha/ Brasil, 16 de abril de 2001. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brazil12.051.htm>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer-Belém do Pará. 1994. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 30 de marzo de 2007. Disponible en <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 18 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1959. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer. Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1953. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_sobre_los_Derechos_Politicos_de_la_Mujer.pdf
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Declaración de Atlanta para el avance del Derecho de Acceso a la Información para las mujeres, The Carter Center, Atlanta, febrero de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/DeclaracionAtlanta.pdf>
- Declaración de Brisbane- Libertad de información: el derecho a saber. 3 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>
- Declaración de Chapultepec, México, DF, 11 de marzo de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>
- Declaración de Dakar- Medios de comunicación y buen gobierno. 3 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedom-day200900000/dakar-declaration/>

- Declaración de Maputo- Promover la Libertad de Expresión, el acceso a la información y la Emancipación de las personas. 3 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/pdf/wpfd2008_Maputo+Declaration+-+Sp.pdf
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión- OEA, octubre del 2000. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, setiembre de 1995. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información, 8 de junio de 2010. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf
- Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Junio de 1986. Disponible en: http://www.derechos.org/ve/pw/wpcontent/uploads/desc_07.pdf
- Principios globales sobre seguridad nacional y derecho a la información. Principios de Tshwane, 12 de junio de 2013.
- Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información, Río de Janeiro, 7 de agosto de 2008. Disponibles en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf
- Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, 14 de junio de 2016. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Naciones Unidas, 6 de octubre de 1999. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>

- Recomendación general número 19 sobre la violencia contra la mujer. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW. 29 de enero de 1992. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf
- Recomendación general número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, 26 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Recomendaciones sobre Acceso a la Información, OEA, 21 de abril de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/cp-cajp-2599-08_esp.pdf
- Resolución 59 (I) de la Asamblea General “Convocación de una Conferencia Internacional de libertad de información” 14 de diciembre de 1946. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/documents/general-assembly-resolutions/>
- Resolución 7/36 Consejo de Derechos Humanos “Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión” 28 de marzo de 2008. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_36.pdf
- Resolución 34/18 Consejo de Derechos Humanos “Freedom of opinion and expression: mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression” 11 de Abril de 2017. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/34/18

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Ley N°17.514 Violencia doméstica. IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 2 de julio de 2002.
- Ley N°18.331 Protección de datos personales y acción de Habeas Data, IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 11 de agosto de 2008
- Ley N°18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública. IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 7 de noviembre de 2008.
- Ley N°19.580 Violencia hacia las mujeres basada en género. IMPO Centro de Información Oficial de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 22 de diciembre de 2017.

JURISPRUDENCIA

- Claude Reyes y otros vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332&lang=e
- González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=347&lang=es<http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/claudereyes.pdf>

SITIOS WEB

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.agesic.gub.uy/>(acceso abril de 2019).
- Asociación Civil El Paso: <http://www.ongelpaso.org.uy/quienes-somos> (acceso junio de 2019).
- Centro de Comunicación Virginia Woolf (Cotidiano Mujer): <https://cotidiano-mujer.org.uy/sitio/quienes-somos> (acceso junio de 2019).
- Colectivo de vecinas y vecinos La Pitanga: <http://municipiof.montevideo.gub.uy/node/472> (acceso junio de 2019).
- Comunas Mujer, Intendencia de Montevideo. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/genero/programa-comuna-mujer> (acceso junio de 2019).
- Feminicidios-UY Mapeo de femicidios de Uruguay: <https://site.google.com/view/femicidiouruguay> (acceso mayo de 2019).
- Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay- Repertorio de organizaciones: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/> (acceso junio de 2019).
- Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas sobre Relatoría para la Libertad de Expresión: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>(acceso abril de 2019).
- Open Government Partnership, Organización de las Naciones Unidas: <https://www.opengovpartnership.org/>(acceso marzo de 2019).
- Organización de Estados Americanos (OEA), sitio web oficial: <http://www.oas.org/es/>(acceso marzo de 2019).
- Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO): <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/acceso-a-la-informacion-publica/>(acceso marzo de 2019).

Red de Gobierno Abierto, Uruguay: <http://rga.uy/>(acceso marzo de 2019).

Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA): <https://redrta.org/>(acceso abril de 2019).

Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual: <http://www.violenciadomestica.org.uy/indexProv.php> (acceso mayo 2019).

Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), Uruguay: <https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/> (acceso febrero de 2019).

Agradecimientos

A Mónica Muñoz, aunque ninguna palabra sea suficiente para agradecer su sororidad y cariño que llevaré conmigo siempre. A Sophi, Sara y todas mis compañeras latinoamericanas y caribeñas de esta Maestría, de quienes tanto aprendí.

A Andrea, por su cariño y compañía. A Susana, mi madre-motor. A Daniel. A mis amigas/os por acortar la distancia. A Jimena Sáenz, por su sensibilidad, compromiso y aliento en la tutoría de este trabajo. Gracias al CIEP por esta oportunidad.

A mis compañeras de Cotidiano Mujer, a Flor de María Meza, mujeres maravillosas que me llevaron al lado feminista de la vida. En él seguiré.

