

**Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión**

REFERENCIA:  
OL PRY 1/2017

25 de septiembre de 2017

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de conformidad con la resolución 34/18 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con el **proyecto de ley para la "Regulación de la Activación del Servicio de Telefonía Móvil"**.

De acuerdo con la información recibida:

En agosto de 2016, un miembro del parlamento introdujo el proyecto de ley para la "Regulación de la Activación del Servicio de Telefonía Móvil" ("el proyecto de ley"). El proyecto de ley tiene por objeto evitar el abuso de identidad y el fraude para obtener servicios de telefonía móvil.

El 21 de agosto de 2017, la versión final del proyecto de ley fue aprobada por la Cámara de Senadores. Actualmente se espera la ratificación o el veto presidencial al mismo.

En virtud del artículo 5 del proyecto de ley, los proveedores de servicios móviles deben exigir a las y los compradores de servicios de telefonía móvil que presenten una tarjeta de identificación válida, además de la información personal de quien compra, la firma y la huella dactilar. La autoridad encargada de la aplicación podrá establecer requisitos adicionales a los ya establecidos en virtud de este proyecto de ley.

El artículo 8 prohíbe a los proveedores activar el servicio telefónico sin verificar el pleno cumplimiento de las disposiciones de este proyecto de ley.

El artículo 10 impone una multa a los proveedores que incumplan las disposiciones de este proyecto de ley. Los representantes de los proveedores serán considerados personalmente responsables por violaciones de estas disposiciones.

En virtud del artículo 11, todas las personas usuarias de servicios móviles existentes deben cumplir las disposiciones del artículo 5 dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de la ley. Los proveedores están obligados a comunicar efectivamente esta información y deben cancelar las líneas de telefonía móvil de cualquier persona que no cumpla con el artículo 5 dentro del período de 12 meses.

El 29 de agosto de 2017, el Presidente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de Paraguay (CONATEL) declaró que el proyecto de ley aumentaría considerablemente el tiempo necesario para que las personas activen un servicio de telefonía móvil. El presidente de la Comisión manifestó que CONATEL suele estar desinformado respecto a la nueva legislación de telecomunicaciones y nunca ha aprobado el borrador final del proyecto de ley, a pesar de que "son ellos (CONATEL) quienes deben intentar regular la ley".

Antes de explicar mis preocupaciones sobre los cambios propuestos en las reglas, quisiera enfatizar la obligación del gobierno paraguayo de respetar y proteger el derecho a la libertad de opinión y expresión y a la privacidad, de acuerdo con los artículos 19 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por Paraguay el 10 de junio de 1992, así como los artículos 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Convención Americana"), ratificada el 24 de agosto de 1989. Estos derechos están estrechamente vinculados y "el derecho a la privacidad se entiende a menudo como un requisito esencial para la realización del derecho a la libertad de expresión". (A / HRC / 23/40).

El artículo 19 del Pacto establece el derecho a la libertad de opinión y de expresión. En particular, el artículo 19(2) garantiza a las personas el derecho a "buscar, recibir e impartir información e ideas de cualquier tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, en forma de arte o por cualquier otro medio de su elección". Los trabajos preparatorios sobre el texto del artículo 19 revelan que las personas que redactaron entienden que el anonimato es un elemento indispensable de la libertad de expresión. Durante las negociaciones, los Estados participantes rechazaron la propuesta de añadir la frase "no se permite el anonimato" en el artículo 19(1), reconociendo que "el anonimato a veces podría ser necesario para proteger al autor" y "que tal cláusula podría impedir el uso de seudónimos". Marc J. Bossuyt, Guía para los "Trabajos Preparatorios" del PIDCP, 379-80 (17 de febrero de 1987). En mi informe explicado que los "seudónimos" y su equivalente digital liberan a los individuos para "explorar y transmitir ideas y opiniones más de lo que lo harían utilizando [su] identidad real", creando así una "zona de privacidad" esencial para la participación pública en el discurso civil y político (A / HRC / 29/32).

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoció que, tanto el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 13), como el derecho a la privacidad (artículo 11) protegen el discurso anónimo de las restricciones gubernamentales. La participación en el debate público sin revelar su identidad es una práctica normal en las democracias modernas. La protección del discurso anónimo favorece la participación de las personas en el debate público ya que, al no revelar su identidad, pueden evitar ser objeto de represalias injustas por el ejercicio de un derecho fundamental. De hecho, quienes ejercen el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión toman parte en el debate público y en la vida política de una comunidad. No se trata solamente de redactar artículos de opinión o de participar en foros de debate - también implica la capacidad de convocar movilizaciones sociales, convocar a otros

ciudadanos a protestar, organizarse políticamente (...) (Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión, y el Internet, 2013).

He constatado que los requisitos de "registro obligatorio de móviles" socavan de manera significativa el anonimato, en particular para quienes acceden a internet únicamente a través de la tecnología móvil" (A / HRC / 29/32). Estas leyes "exigen efectivamente que la mayoría de la población divulgue información de identificación personal" y que "se oponga a las normas establecidas en el debido proceso, como la necesidad de individualizar por sospechas de conductas indebidas" (A / HRC / 35/22). El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH también ha expresado que los gobiernos deben ser transparentes con respecto a la recolección de información biométrica y "deben observar estrictos estándares de necesidad y proporcionalidad al determinar qué datos recolectar y los métodos que se utilizarán para recopilar datos biológicos y de comportamiento; establecer protocolos de recolección que respeten los derechos humanos; y garantizar el derecho de acceso a la información sobre las políticas y prácticas vigentes (...)" (Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión, Normas para un Internet Libre, Abierto e Inclusivo, 15 de marzo de 2017).

Dado que este proyecto de ley impone requisitos a los proveedores que plantean preocupaciones sobre la libertad de expresión, también es importante mencionar que el deber Estatal de proteger la libertad de expresión incluye el deber de "asegurar que otras leyes y políticas que rigen la creación y el funcionamiento de las empresas, como el derecho corporativo, no limitan, sino que permiten el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas" (Principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos: Aplicación del marco de las Naciones Unidas " Proteger, respetar y remediar ", Principio B (3)).

El artículo 19 (3) del Pacto y el artículo 13 (2) de la Convención Americana prevén circunstancias limitadas en las que un Estado Parte puede restringir el derecho a la libertad de expresión. De conformidad con el artículo 19 (3), estas restricciones deben ser "previstas por la ley" y necesarias para "el respeto de los derechos o la reputación de los demás" o "para la protección de la seguridad nacional o del orden público, la salud y la moral públicas". De conformidad con el artículo 13 (2), la libertad de expresión no puede ser objeto de censura previa y las restricciones deben estar "expresamente establecidas por la ley en la medida necesaria para garantizar "el respeto de los derechos o la reputación de los demás" o "la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas".

Toda legislación que restrinja la libertad de expresión "debe ser accesible al público" y debe ser "formulada con suficiente precisión para permitir que un individuo regule su conducta en consecuencia". La legislación "no debe conferir discrecionalidad absoluta para restringir libertad de expresión a los encargados de su ejecución". Además, cualquier restricción a la libertad de expresión" debe ajustarse a estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad" (Comentario General N° 34). Por último, las medidas restrictivas "deben ser el instrumento menos intrusivo entre aquellos que podrían lograr su función protectora; deben ser proporcionales al interés a ser protegido" (Comentario General No. 27).

El artículo 11 de la Convención Americana protege a los individuos de "la injerencia arbitraria o abusiva en su vida privada, en su familia, en su domicilio o en su correspondencia" y reconoce que "toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tal interferencia o ataques". Del mismo modo, el artículo 17 del PIDCP protege a los individuos de "interferencias ilegales con su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ataques ilegales a su honor y reputación". La Observación General 16 exige que "la legislación pertinente debe especificar en detalle las circunstancias precisas en que tales interferencias pueden ser permitidas" y debe ser hecha solamente por la autoridad designada por la ley, y en cada caso particular". Además, la recolección arbitraria de información personal por parte del gobierno constituye un acto altamente intrusivo que "viola los derechos a la privacidad y a la libertad de expresión y puede contradecir los principios de una sociedad democrática".

Los textos completos de los instrumentos y normas de derechos humanos mencionados anteriormente están disponibles en línea y también se pueden proporcionar de ser requeridos.

Sobre la base de las leyes y normas de derechos humanos, tengo las siguientes preocupaciones con respecto a la propuesta de ley de Paraguay:

Me preocupa que la recopilación de datos de identidad personales y sensibles, incluida la información biométrica, interfiera indebidamente con el anonimato de los usuarios de teléfonos móviles. La creación de bases de datos sobre la información de los usuarios potencialmente accesible por las autoridades gubernamentales y terceros interfiere con la "zona de privacidad" necesaria para la realización de la libertad de expresión garantizada por los artículos 19(2) del PIDCP y 13(1) de la Convención Americana. Además, la mera posibilidad del uso indebido de tal información por parte del gobierno o de terceros también puede tener un efecto paralizador sobre la capacidad de las personas para usar o incluso poseer teléfonos móviles, los cuales se han convertido en una plataforma crucial para la comunicación digital, acceso a Internet y otras formas de buscar, recibir y difundir información en línea.

Si bien reconozco que la prevención del fraude en las telecomunicaciones puede ser un objetivo legítimo del orden público, me preocupa que la recopilación de información de identidad requerida por el proyecto de ley sea innecesaria y desproporcionada en virtud del artículo 19(3) y del artículo 13(2). Los artículos 5 y 11 del proyecto de ley requieren efectivamente que todas las personas usuarias de teléfonos móviles nuevos y existentes en el Paraguay divulguen sus datos de identidad, independientemente de si han sido o no sospechosas de conductas indebidas y sin ninguna garantía aparente. Me preocupa que esta recolección indiscriminada de datos de identidad no sea el "medio menos intrusivo" necesario para prevenir la actividad fraudulenta.

La ausencia de toda salvaguardia para evitar la recopilación y el uso innecesario y desproporcionado de la información de identidad también plantea una preocupación por el hecho de que el proyecto de ley no cumple las condiciones de legalidad establecidas en

los artículos 19(3) y 13(2). El proyecto de ley no indica cómo se almacenarán los datos recopilados y si existen restricciones al acceso, uso y retención de dichos datos por parte del gobierno o de terceros. Sin estas salvaguardas, nos preocupa que las personas usuarias de teléfonos móviles se mantengan en la oscuridad acerca de cómo sus datos de identidad están asegurados y protegidos. Además, el artículo 5 del proyecto de ley parece otorgar facultades ilimitadas a la autoridad encargada de la ejecución, CONATEL, para estipular requisitos adicionales en virtud del proyecto de ley, lo que podría conferirle "discrecionalidad absoluta a los encargados de la ejecución [de la Ley]" en violación de los artículos 19 (3) y 13 (2).

Finalmente, también me preocupa que el proyecto de ley aumente indebidamente las barreras de acceso a la telefonía móvil, especialmente en las zonas rurales. Los requisitos de registro previstos en el artículo 5, junto con la imputación de la responsabilidad personal a los representantes de los proveedores en virtud del artículo 10, pueden aumentar el costo y el tiempo de espera de los servicios móviles. También pueden obligar a los proveedores a procesar aplicaciones de servicios móviles exclusivamente en tiendas con los recursos y el personal capaces de manejar los requisitos de registro. Dado que estos se concentran desproporcionadamente en los centros urbanos, las personas que viven en zonas rurales pueden verse obligadas a recorrer grandes distancias para comprar servicios de telefonía móvil o abandonar su compra por completo.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Por favor, proporcione cualquier información adicional y cualquier comentario que pueda tener sobre las alegaciones mencionadas anteriormente.
2. Por favor, detalle todas las políticas y procedimientos relativos a la recopilación y retención de bases de datos de información personal. Esto puede incluir información que explique dónde se almacenará la información, quién tendrá acceso a la información y cuánto tiempo se mantendrá la información.
3. Por favor, explique las circunstancias en las que un tercero, incluido el gobierno, puede acceder a las bases de datos de información personal del proveedor de servicios.
4. Por favor, identifique las salvaguardas que se establecerán para proteger el acceso no autorizado a la información personal.

Agradecería recibir una respuesta tan pronto como sea posible. La respuesta del Gobierno de Su Excelencia estará disponible en un informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos para su consideración

En vista de las observaciones anteriores, insto al Gobierno de Paraguay a que tome todas las medidas necesarias para llevar a cabo una revisión integral del proyecto de ley y exhorto al Presidente Cartes a vetar esta legislación.

Por último, quisiera informar al Gobierno de Paraguay que esta comunicación se pondrá a disposición del público, publicándose en la página del sitio web para el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas:  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/LegislationAndPolicy.aspx>

La respuesta del Gobierno también estará disponible en el mismo sitio web, así como en el informe periódico de las comunicaciones que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, las seguridades de mi más alta consideración

David Kaye

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