



---

**Sesión sesenta y ocho**

Punto 70(c) de la agenda provisional\*

**Promoción and protección de derechos humanos:  
Situaciones de derechos humanos e informes de  
relatores especiales y representantes**

**Informe por el Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho  
a la Libertad de Expresión, Sr. Frank La Rue**

**Nota por el Secretario-General**

El Secretario-General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Expresión, Frank La Rue, presentado de conformidad con la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 16/4.

*Resumen*

El presente informe se enfoca en el derecho de acceso a la información. Describe cómo este derecho está establecido por medio de la Ley Internacional de Derechos Humanos que enfatizan las obligaciones específicas relacionadas con el acceso a la información en violaciones de Derechos Humanos. Tomando en consideración el mismo marco contextual el informe argumenta sobre las limitaciones permisibles al acceso de información, en particular las excepciones

---

\* A/67/150

justificadas por la preocupación por la seguridad nacional. En las últimas dos décadas proliferaron leyes nacionales sobre el acceso de información en todas las regiones del mundo. Basado en la revisión de estas experiencias, el informe describe principios que pueden guiar al diseño e implementación de leyes sobre acceso a la información y examina los obstáculos comunes en las experiencias existentes. El informe concluye con recomendaciones para una mejor traslado de los estándares internacionales de Derechos Humanos dentro leyes y prácticas que promuevan el acceso a la información

## Contenidos

	<i>Párrafos Pág.</i>
I. Introducción .....	
II. Actividades del Relator Especial .....	
III. El derecho de Acceso a la información .....	
A. El derecho de acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos	
B. Las obligaciones de informar al público	
C. Derecho de acceso a la Información de las víctimas y sus familiares	
D. Situación específica de los familiares de personas desaparecidas	
E. Limitaciones al derecho de buscar y recibir información	
F. Seguridad nacional y el derecho de acceso a la información	
IV. Promover el derecho de acceso a la información .....	
A. Principios para guiar el diseño e implementación de leyes nacionales que promuevan el acceso a la información	
B. Desafíos en la implementación de leyes sobre acceso a la información	
V. Conclusiones and recomendaciones .....	
A. Revisen y adopten leyes nacionales a fin de asegurar el derecho de acceso a la información	
B. Asegurarse de que las normas y prácticas nacionales sobre el acceso a la información permitan procedimientos simplificados.	

- C. Aumentar la capacidad de los organismos y oficiales públicos para responder adecuadamente a las demandas de información y asegurar la rendición de cuentas en caso del no-cumplimiento.**
- D. Revisar las normas relacionadas con la promoción del secretismo en términos de seguridad nacional para asegurar la protección de los “whistle-blowers”**

## I. Introducción

El presente informe es presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas por el Relator Especial para la promoción y protección del derecho de libertad de opinión y expresión, de conformidad con la resolución 16/4 del Consejo de Derechos Humanos. Este informe se enfoca en el derecho de acceso a información, detallando obligaciones en el contexto de violaciones de derechos humanos y revisando algunos de los obstáculos que enfrenta el gobierno en la implementación de leyes y políticas para promover el acceso a la información.

Los estándares globales y regionales de derechos humanos aseguran no solo el derecho de divulgar información libremente, pero también el derecho de buscarla y recibirla libremente. El derecho de acceso a la información es uno de los componentes centrales de el derecho a la libertad de opinión y expresión, tal como está establecido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 19) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (Artículo 19 párrafo 2)

Los obstáculos en el acceso a la información pueden socavar el ejercicio tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales. Los requerimientos esenciales para una gobernabilidad democrática tales como la rendición de cuentas de las autoridades públicas o la promoción procesos participativos en la toma de decisiones, son prácticamente inalcanzables sin el adecuado acceso a la información. Más adelante, también se reconoció, que combatir y responder a la corrupción requiere de adopción de procesos y regulaciones que permitan que miembros del público puedan obtener información sobre la organización, funcionamiento y procesos de toma de decisiones de su administración pública.<sup>1</sup> Lo que es más, los compromisos globales para promover el desarrollo han reflejado igualmente la centralización del acceso a la información - la reciente presentación del Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes en el Post - Agenda de Desarrollo 2015, por ejemplo, incluye un llamado a una “revolución de transparencia” como parte de uno de cinco cambios básicos necesarios, en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Artículo 10 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre 2003

Los marcos legales nacionales reflejan crecientemente este entendimiento y protegen este derecho a través de garantías constitucionales y la adopción de leyes nacionales estableciendo el derecho de, y procedimientos para que el público solicite y reciba información en poder del gobierno. En las últimas dos décadas, nuevos instrumentos que protegen el derecho a información fueron adoptadas en más de cincuenta países.<sup>2</sup> Esta tendencia ha sido, a menudo, una consecuencia de transiciones democráticas recientes y ciertamente responde a una participación mucho más activa de las organizaciones de la sociedad civil, en la vida pública, alrededor del mundo. Las demandas de información pública se han multiplicado en todas las áreas de gobierno, que van desde temas tan diversos como decisiones sobre políticas económicas, evaluaciones de impacto ambiental o seguridad pública.

Este informe presta particular atención al derecho de acceso a la información en el contexto de violaciones de derechos humanos. Esclarecer violaciones pasadas y presentes frecuentemente requiere de divulgación de información en poder de una multitud de entidades del Estado. Definitivamente, asegurar el acceso a información es un primer paso para la promoción de la justicia y reparación, particularmente en el recuento de daños después de periodos autoritarios. A este respecto, las secciones de abajo describirán brevemente cómo el derecho de acceso a la información fue establecido y desarrollado a través de la ley internacional de derechos humanos y jurisprudencia, poniendo particular atención a las interrelaciones entre este derecho y el derecho a la verdad. Tomando en cuenta el mismo marco, el informe también aborda las limitaciones permisibles al derecho de buscar y recibir información, incluyendo las limitaciones dirigidas a la protección de la seguridad nacional.

Adicionalmente, en vista de las recientes experiencias con la legislación nacional sobre el derecho a la información, el informe describe principios básicos desarrollados para guiar el diseño e implementación de leyes nacionales sobre el derecho a la información y examina los obstáculos comunes al acceso público a la información. El informe concluye presentando recomendaciones para la mejor transferencia de los estándares internacionales de derechos humanos dentro de la normas y prácticas emergentes que promueven el acceso a información.

---

<sup>2</sup> UNESCO, Libertad de Información: Una encuesta comparativa, 2008, pág. 3.

## II. Actividades del Relator Especial

Durante el periodo que se reporta, el Relator Especial continuó participando en eventos nacionales e internacionales relacionados al derecho a la libertad de opinión y expresión, en particular prestó atención a temas señalados en informes previos como la libertad de expresión en el internet, la prevención del discurso al odio, y la protección de periodistas. En Junio 2013, el Relator Especial presentó su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos (A/CDH/23/40) en el cual señala el impacto de la vigilancia Estatal masiva de las comunicaciones en el derecho a privacidad y a la libertad de expresión.

El Relator Especial realizó una misión oficial a Montenegro del 11 al 17 de Junio 2013 y una misión oficial a la Ex República Yugoslava de Macedonia del 18 al 21 de Junio 2013. Sus hallazgos preliminares en ambas visitas están disponibles en las declaraciones de prensa del final de misión,<sup>3</sup> y un informe completo será presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en 2014. En el mismo periodo el Relator Especial fue invitado por el Gobierno de Indonesia a visitar el país en Enero de 2013. Las autoridades de Indonesia solicitaron que la visita fuera pospuesta y hasta la fecha, no han respondido a la solicitud del Relator Especial para fijar nuevas fechas.

En el momento de presentación de este informe, la lista de solicitudes de visita del Relator Especial que están pendientes son: República Islámica de Irán (solicitada en Febrero 2010), Italia (solicitada en 2009 y 2013), Pakistán (el país espontáneamente invito al Relator Especial en 2011 pero no se han acordado fechas hasta la fecha), Sri Lanka (solicitada en Mayo 2011) y La República Bolivariana de Venezuela (solicitada en 2003 y 2009).

Para la preparación de este reporte el Relator Especial revisó estudios relevantes y consulto con expertos en asuntos relacionados con los derechos de acceso a la información y el derecho a la verdad. En mayo 2013, participó en una reunión de expertos sobre el derecho a la información y seguridad nacional organizada por la "Open Society Justice Initiative" en Pretoria, Sudáfrica que resultó en la elaboración de los Principios Globales de Seguridad Nacional y el Derecho a la Información. En julio 2013, el Relator Especial organizó una consulta con expertos

---

3

[http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MI D=SR\\_Freedom\\_Expressio](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MI D=SR_Freedom_Expressio)

para la preparación de este reporte enfocándose en las interrelaciones entre el derecho a la verdad y el derecho al acceso a información, en la Ciudad de México, México.

### **III. El derecho de acceso a la información**

El derecho a buscar y recibir información es un elemento esencial del derecho a la libertad de expresión. Este es, como se señaló en un informe previo, un derecho en sí mismo y es uno de los derechos de los cuales dependen las sociedades libres y democráticas.<sup>4</sup> En consecuencia, el mandato del Relator Especial ha realizado, desde su creación, una cantidad de estudios en relación de ciertos aspectos de su implementación.<sup>5</sup> En informes más recientes, por ejemplo, el Relator Especial se ha enfocado en derechos y limitaciones en relación al acceso al Internet que están, en muchos aspectos, estrechamente vinculados al derecho a buscar y recibir información.<sup>6</sup>

Este derecho tiene diferentes aspectos. Incluye tanto el derecho general del público a tener acceso a la información de interés público, de una variedad de fuentes, y los derechos de los medios de tener acceso a la información, y también los derechos de las personas de solicitar y recibir información de interés público, así como aquella en relación a ellos mismos, o información que pueda impactar sus intereses individuales. Como se mencionó anteriormente, el derecho a la libertad de opinión y expresión es un “habilitador” de otros derechos<sup>7</sup> y el acceso a la información es frecuentemente esencial para personas que buscan poner en efecto otros derechos.

Hay un interés público muy fuerte en la divulgación de algunos tipos de información. Es más, el acceso a cierto tipo de información puede afectar el ejercicio de otros derechos de las personas. En esos casos, sólo puede retenerse información en circunstancias muy excepcionales, si las hubiese.

Una dimensión particular del derecho a buscar y recibir información se refiere al acceso a información de violaciones de derechos humanos. Como se verá abajo,

---

<sup>4</sup> E/CN.4/2000/63, párr. 42;

<sup>5</sup> Ver por ejemplo E/CN.4/1999/64; E/CN.4/2000/63; E/CN.4/2003/67; E/CN.4/2005/64; A/HRC/11/4; A/HRC/17/27.

<sup>6</sup> A/HRC/17/27, párrs. 19-88; y A/66/290, párrs. 10-92.

<sup>7</sup> A/HRC/17/27, párr. 22.

el acceso a información sobre violaciones de derechos humanos a menudo determina el ejercicio de otros derechos y por lo tanto este tema, que ha sido objeto de una serie de decisiones y reportes por una variedad de una variedad de mecanismos y organismos de derechos humanos. Adicionalmente, ciertos instrumentos y documentos de derechos humanos han abordado el tema específicamente.

Notablemente, la declaración sobre el Derecho y la Responsabilidad de las Personas, Grupos, y Organismos de la Sociedad para Promover y Proteger los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, (Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos), adoptados por la Asamblea General en 1998, expresamente establece el acceso a la información sobre derechos humanos: “Toda persona tiene el derecho, individualmente y en asociación con otros: (a) A conocer, buscar, obtener, recibir y guardar información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo el tener acceso a información sobre cómo estos derechos y libertades tienen se hacen efectivos en los sistemas legislativos doméstico, judiciales y administrativos; (b) Según lo previsto en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y otros aplicables, de publicar, difundir o diseminar libremente sus puntos de vista, información y conocimiento sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Sin embargo, aquellos que buscan tener acceso a información sobre violaciones de derechos humanos, han sido frecuentemente confrontados con un sin número de desafíos, particularmente en situaciones de graves y/o sistemáticas violaciones del pasado.

La renuencia de las autoridades a llevar a cabo investigaciones adecuadas de los hechos, han, frecuentemente, impedido que las personas tengan acceso a la información. Otra dificultad frecuentemente encontrada ha sido los alegatos, por parte de las autoridades públicas de diferentes países, de que dicha información no puede ser entregada pues afectaría temas de seguridad nacional.

Ambos desafíos, así como los principales principios que han sido desarrollados en este contexto merecen un mayor análisis.

## **A. El derecho de acceso a información sobre violaciones de derechos humanos**

Históricamente, en particular, en países que han experimentado situaciones de serias y sistemáticas violaciones de derechos humanos, la falta de acceso a la información y también, en un número de casos, la circulación de desinformación ha sido uno de los temas centrales que enfrentan los gobiernos posteriores que buscan abordar el pasado y es un aspecto importante que enfrenta la justicia transicional. A través de los años y particularmente desde los 80s y 90s, “el derecho a la verdad” ha sido reconocido, como un derecho distintivo, en un sin número de diferentes foros y documentos. En 2011, El Consejo de Derechos Humanos creó un mandato específico para monitorear la promoción de la verdad, la justicia, el resarcimiento y las garantías de no-repetición.<sup>8</sup>

El derecho de buscar y recibir información sobre la violación de derechos humanos, no está limitada, por supuesto, a graves o sistemáticas violaciones del pasado. Sin embargo, los países que han experimentado dichas situaciones han enfrentado desafíos particulares y en un número de casos desarrollado procesos y normas para abordarlos.

La gravedad y la escala de la práctica de desapariciones por los regímenes que estuvieron en el poder en América Latina, desde los años 60 y la subsecuente lucha de los familiares y de la sociedad en general para establecer cuál había sido el destino de las víctimas y asegurar la investigación de los hechos y el castigo de los perpetradores estaba inicialmente en el centro del desarrollo de el derecho a la verdad. Durante esos regímenes, los sistemas de justicia de los diferentes países, donde dichos actos ocurrieron, eran completamente inefectivos en llevar a cabo investigaciones de los hechos. Por otra parte, muchos de los países involucrados, adoptaron leyes de amnistía que no sólo garantizaban la impunidad de los perpetradores, pero en efecto, impedían investigaciones de los hechos por parte los sistemas de justicia.

En un intento por abordar este tema, particularmente desde los ochentas y noventas, numerosos países alrededor del mundo han creado una variedad de comisiones de investigación mejor coincidas como “comisiones de la verdad” para, en la mayoría de los casos, llevar a cabo investigaciones, hacer públicos sus resultados y hacer recomendaciones acerca de los resarcimientos. Estas

---

<sup>8</sup> Consejo de Derechos Humanos, resolución 18/7

comisiones han reportado en gran medida, en relación tanto a las circunstancias generales que condujeron a, o rodearon la violación de derechos humanos en casos individuales.<sup>9</sup> Algunas de las primeras de estas comisiones fueron establecidas en países de América Latina después de regímenes militares y/o conflictos armados internos que llevaron a grandes, serias y sistemáticas violaciones de derechos humanos tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones.

Por otro lado, los sistemas de protección de derechos humanos existentes, tanto a nivel regional y universal, también han enfrentado el tema de acceso a la información en el contexto de violaciones de derechos humanos en numerosas ocasiones y han definido, a través de los años, las obligaciones de los Estados respecto varios aspectos diferentes de este derecho.

## **B. La obligación de informar al público**

El relator especial desea recordar que como un tema general, como ese estableció el Comité de Derechos Humanos, a fin de darle efecto al derecho de libertad de expresión, los Estados tienen una obligación de hacer pública proactivamente la información gubernamental de interés público. Para asegurar el acceso a esta información deben crear e implementar las normas y procedimientos necesarios, tales como, por ejemplo, legislaciones para la libertad de información.<sup>10</sup>

Adicionalmente, en el contexto de serias violaciones de derechos humanos, existe una obligación particular de que el Estado informe, no sólo a las víctimas sino también a la sociedad como un todo sobre lo ocurrido.

La Corte Interamericana ha reconocido repetidamente este derecho.<sup>11</sup> Adicionalmente los Principios Básicos de Resarcimiento de Naciones Unidas

<sup>9</sup>

<sup>10</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre del 2011, párr. 19.

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ver por ejemplo, Caso de *Bámaca Velásquez vrs. Guatemala*. Reparaciones y Costos, Sentencia del 22 de febrero, 2002, Series C No. 9, párrs. 76 y 77; Caso *Carpio Nicolle y otros vrs. Guatemala*, Reparación y Costos. Sentencia del 22 de noviembre, 2004. Serie C No. 117, párr. 128; Caso *Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vrs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Méritos, Reparaciones y Costos. Sentencia

incluyen, como una medida de satisfacción, la verificación de pruebas y una entera revelación de la verdad siempre que dicha revelación no cause mayor daño a las víctimas y la inclusión de un recuento preciso de las violaciones que ocurrieron para procesos de capacitación sobre Ley Internacional de Derechos Humanos y en la Ley Internacional Humanitaria y material didáctico a todos los niveles.<sup>12</sup>

Los principios sobre impunidad establecidos y actualizados en el 2005 por la Experta Independiente sobre Impunidad, también detallan obligaciones de los Estados de informar a la sociedad sobre lo sucedido y reconoció el inalienable derecho de cada persona a conocer la verdad,<sup>13</sup> y dio un particular énfasis a la preservación y acceso a los archivos.<sup>14</sup>

Los principios establecidos señalan que un “(...) conocimiento de las personas de la historia de su opresión es parte de su herencia y, como tal, debe ser asegurado por las medidas apropiadas en cumplimiento del deber del Estado de preservar archivos y otras evidencias relacionadas a la violación de derechos humanos y la ley humanitaria y de facilitar el conocimiento de esas violaciones. Tales medidas deben ser dirigidas a preservar de la extinción la memoria colectiva...”<sup>15</sup>

Adicionalmente, estos principios describen garantías para dar efecto a este derecho que incluido en procesos judiciales y no judiciales y detalla principios generales para el establecimiento y funcionamiento de comisiones de verdad.<sup>16</sup>

---

*del 24 de noviembre del 2010. Serie C No. 219, párr. 200; Caso de las Masacres de El Mozote y localidades vecinas vrs. El Salvador, Méritos, Reparaciones y Costos. Sentencia del 25 de octubre del 2012, serie C No. 252, párr. 320; Caso de García y Familia vrs. Guatemala, Méritos, Reparaciones y Costos. Sentencia del 29 de noviembre, 2012, serie C No. 258, párr. 176.*

<sup>12</sup> Principios Básicos y Lineamientos sobre el Derecho a Recurso y Resarcimiento de las Víctimas de Grandes Violaciones de la Ley Internacional de Derechos Humanos y Serias violaciones de la Ley Internacional Humanitaria, Adoptada y proclamada por la Asamblea General, resolución 60/147 del 16 de diciembre del 2005, párr. 22(b y h).

<sup>13</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, Principio 2.

<sup>14</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, Principios 14 y 15.

<sup>15</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, Principio 3.

<sup>16</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1, Principios 5 al 13. También principio

Como se observó, el Estado tiene la obligación general de revelar información y ciertos tipos de información, particularmente información con respecto violaciones de derechos humanos y ley humanitaria, es claramente información de interés público con una alta presunción de ser divulgada. Adicionalmente, el primordial interés público en la divulgación de información concerniente a serias violaciones de derechos humanos y ley humanitaria así como la obligación de los Estados de tomar medidas proactivas para asegurar la preservación y diseminación de esta información, es generalmente reconocido. Limitaciones a estas obligaciones, particularmente en situaciones de justicia transicional, solamente pueden ser invocadas en muy limitadas circunstancias.

### **C. El derecho de Víctimas y sus familiares de acceso a la información**

El derecho de buscar y recibir información, comprende el derecho de las personas de tener acceso a la información en general y, más particularmente información de interés público ya que puede contribuir al debate público.<sup>17</sup> Otro aspecto de este derecho es que el acceso de personas a la información personal que está en poder de las autoridades públicas.<sup>18</sup>

En el contexto de violaciones de derechos humanos y, en particular, en casos de serias violaciones, los derechos de información de las víctimas y sus familiares, pueden tener muchos aspectos diferentes. Primero, tener acceso a información en relación a las circunstancias que rodearon a una violación de derechos humanos es usualmente esencial para dar efecto a los otros derechos, tales como las garantías del debido proceso y un juicio justo y el derecho de recursos. Por otra parte, esclarecer lo que ocurrió es en sí mismo uno de los elementos de

---

<sup>17</sup> Corte Europea de Derechos Humanos (ECtHR), caso de “Youth Initiative for Human Rights” vrs. Serbia, no. 48135/06, Sentencia del 25 de junio 2013, párr. 24; IACtHR, Caso de *Claude Reyes y otros vrs. Chile. Méritos, Reparaciones y costos. Sentencia del 19 de septiembre, 2006. Serie C No. 151, párrs. 77 y 87; Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párrs. 18 y 19.*

<sup>18</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr. 18.

reparaciones de las víctimas y sus familiares.<sup>19</sup> Finalmente, como se verá después, en los casos de ciertas violaciones, tales como las desapariciones, la violación es continuada y se detiene sólo cuando los familiares pueden esclarecer los hechos y se les reconoce su derecho de saber.

Los organismos de derechos humanos, a nivel global y regional han encontrado, en un número de instancias, que los Estados deberían llevar a cabo investigaciones y proveer información a las víctimas o familiares de víctimas de serias violaciones de derechos humanos, y particularmente, asegurarse de que los responsables no queden sin castigo y las víctimas puedan obtener a través de las cortes reparación.<sup>20</sup>

La Corte Interamericana, en particular ha desarrollado a través de los años una extensa jurisprudencia respecto a los diferentes aspectos del derecho de saber, y para buscar y recibir información en el contexto de violaciones de derechos humanos.

La corte ha reconocido consistentemente el derecho de, las víctimas y/o sus familiares, de acceso a la información en relación a las violaciones sufridas. En sus hallazgos la Corte ha asociado frecuentemente el derecho de buscar y recibir información con los derechos humanos básicos y las obligaciones del Estado, tales como la obligación del Estado de “proteger y asegurar” los derechos

---

<sup>19</sup> Ver por ejemplo, los Principios Básicos, Art. 22 (b) que incluye, como una medida de satisfacción « Verificación de los hechos y divulgación completa y pública de la verdad...)

<sup>20</sup> Ver por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Comunicación 1776/2008, *Salem Saad Ali Bashasha y Milhoud Ahmed Hussein Bashasha (el primo del autor) vrs. Libia*, Vistas del 20 de octubre 2010, párr. 9 ; ECtHR, *Tanis y otros vrs. Turquía*, (Appl. No. 65899/01), Sentencia del 2 de agosto 2005 párr. 225; ver también ECtHR, *Aksoy vrs. Turquía*, (Appl. No. 100/1995/606/694), Sentencia del 18 de diciembre 1996, párr. 98.; IACtHR Caso de las Masacres de El Mozote y localidades vecinas vrs. El Salvador, Méritos, Reparaciones y Costos. Sentencia del 25 de octubre del 2012, serie C No. 252, párr. 242, también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (A.C.H.P.R.), *Caso de “Zimbabwe Human Rights NGO Forum” vrs. Zimbabwe*, Comunicación No. 245/2002, Decisión del 21 de mayo 2006, párrs. 211 y 215.

humanos; el derecho a protección judicial y las garantías de un juicio justo y el debido proceso.<sup>21</sup>

Adicionalmente la Corte Interamericana ha encontrado ahora, en ciertas circunstancias que violaciones al derecho de saber puede ser una violación al derecho de acceso a la información, como se expone en el Artículo 13 de la Convención Americana que reconoce la libertad de expresión.<sup>22</sup>

Como se describió arriba, el derecho de las víctimas y sus familias de acceso a la información y a conocer la verdad tiene diferentes aspectos.

La Corte ha considerado, por ejemplo que el Estado debe demostrar una cierta cantidad de la debida diligencia en buscar y entregar tal información:

“El estado no puede buscar protección argumentando la falta de existencia de los documentos requeridos, mas bien, por el contrario, se debe establecer la razón por la cual se niega la presentación de dicha información, demostrando que se han adoptado todas las medidas en de su poder, para probar que, en efecto, la información buscada no existía. Es esencial que, a fin de garantizar el derecho de información, los poderes públicos actúen de buena fe y diligentemente lleven a cabo las acciones necesarias para asegurar la efectividad de este derecho, particularmente cuando tiene que ver con el derecho a la verdad de lo que ocurrió

---

<sup>21</sup>Ver por ejemplo, IACtHR *Caso de Bámaca Velásquez vrs. Guatemala. Reparaciones y costos, sentencia del 22 de febrero, 2002, Serie C No. 91, párrs. 76 y 77* ; caso de *Blake vrs. Guatemala, Méritos, Sentencia del 24 de enero, 1998. Serie C No. 36, Párr. 97* ; Caso de *Barrios Altos vrs. Perú. Méritos. Sentencia del 14 de marzo, 2001. Serie C No. 75 , párra. 43*; Caso de *Almonacid Arellano y otros vrs. Chile. Objeciones Preliminares. Méritos, Reparaciones y Costos, Sentencia del 26 de septiembre, 2006. Serie C No. 154, párr. 126*; Caso de *las Masacres deE Mozote y lugares cercanos vrs. El Salvador, supra, párr. 298.*

<sup>22</sup> IACtHR *Caso de Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vrs. Brasil. Objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costos, Sentencia del 24 de noviembre, 2010. Serie C No. 219, párr. 225.*

en casos de violaciones serias de derechos humanos tales como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales en este caso....”<sup>23</sup>

La Corte también ha considerado que los procedimientos judiciales son esenciales para el derecho a saber la verdad:

“.....Los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, lo cual contribuye a la creación y preservación de la memoria histórica, la elucidación de los hechos, y la determinación de las responsabilidades institucionales, sociales y políticas durante ciertos periodos históricos de una sociedad. Sin embargo, esto no completa ni sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procedimientos judiciales; por lo tanto, el Estado tenía la obligación de abrir y agilizar las investigaciones criminales para determinar las responsabilidades correspondientes.”<sup>24</sup>

Finalmente, la circulación de información falsa ha sido considerada en algunos casos como una violación en sí misma, en particular cuando personas o grupos de personas fueron sometidos a “odio, estigmatización, escarmiento público, persecución o discriminación por medio de declaraciones públicas de funcionarios públicos.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Caso de Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vrs. Brasil. Objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costos, Sentencia del 24 de noviembre, 2010. Serie C No. 219, párr. 221.

<sup>24</sup> IACtHR Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costos. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, para.298.

<sup>25</sup> Ver por ejemplo, IACtHR *Caso de Ríos y otros vrs. Venezuela. Objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costos. Sentencia del 28 de enero, 2009.* Serie C No. 194, párrs. 148-149; *Caso de Perozo y otros vrs. Venezuela, Objeciones Preliminares, Méritos, Reparaciones y Costos, Sentencia de 28 de enero, 2009.* Serie C No. 195 párr. 160, y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vrs. Perú. Méritos, reparaciones y costos, sentencia del 8 de julio, 2004.* Párr. 182.

#### **D. Situaciones específicas tales como las familias de personas desaparecidas**

Uno de los elementos centrales de la definición de una desaparición forzada es la “negación a reconocer la privación de libertad u ...ocultar la suerte o paradero de una persona desaparecida”.<sup>26</sup>

Desde hace tiempo se ha reconocido que el sufrimiento causado a las familias por la continua falta de conocimiento e incertidumbre, constituye una violación separada de los derechos de los miembros de la familia de una víctima.

Tan temprano como 1983, el Comité de Derechos Humanos reconoció que la negación de información era en sí una violación al derecho de los miembros de la familia de los desaparecidos de estar libre de tortura y malos tratos. El Comité señaló:

“La autora tiene el derecho de saber qué ha sucedido con su hija. En este aspecto, ella también es una víctima de las violaciones al Pacto sufridas por su hija en particular, del Artículo 7.”<sup>27</sup>

Conclusiones similares han sido alcanzadas por diferentes mecanismos de derechos humanos, así como por organismos y organizaciones regionales, incluyendo el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para las Desapariciones Forzadas y la Corte Europea de Derechos Humanos, y el derecho a saber, en tales casos ha sido reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente aquellos sobre el fenómeno de desapariciones.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Convención Internacional para la Protección de todas la Personas contra Desapariciones Forzadas, en vigor desde el 23 de diciembre 2010 (CPDE), Artículo 2.

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 107/1981 Maria del Carmen Almeida de Quinteros, en nombre de su hija y en nombre propio vrs. Uruguay, vistas del 21.07.83, párr. 14. Ver también la más reciente Comunicación n° 1791/2008, Boudjemaí vrs. Argelia, vistas del 22 Marzo 2013, párrs. 8.6-8.7 .

<sup>28</sup> IACtHR, *Anzualdo Castro vrs. Perú*, Objeción Preliminar, Méritos, Reparaciones y costos. Sentencia del 22 de septiembre, 2009. Serie C No. 202, párr. 113; ver también caso de Blake vrs. Guatemala, Méritos, Sentencia del 24 de enero, 1998. Serie C No. 36, Párr. 114; ECtHR, *Aslakhanova vrs. Rusia*, (Apel. núm. 2944/06 y 8300/07, 50184/07, 332/08, 42509/10), Sentencia del 18 de diciembre

La Corte Interamericana ha señalado que:

“...la negación de la verdad sobre el paradero de una víctima de desapariciones forzadas resulta en una forma de trato cruel e inhumano para los miembros más cercanos de la familia, y por lo tanto, la violación del derecho a la integridad personal puede ser relacionado a una violación de su derecho de saber la verdad.”<sup>29</sup>

En relación a las desapariciones, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas también ha señalado que “...el derecho de los familiares de saber la verdad sobre la suerte y paradero de las personas desaparecidas es un derecho absoluto, que no está sujeto a ninguna limitación o derogación. Ningún propósito legítimo, o circunstancias excepcionales pueden ser invocadas por el Estado para restringir este derecho....”<sup>30</sup>

Por lo tanto, en casos de desaparición forzada la información en relación a la suerte o paradero del desaparecido no puede mantenerse oculta de los miembros de la familia bajo ninguna circunstancia.

#### **E. Limitaciones permisibles al derecho de buscar y recibir información**

Al igual que con otros aspectos del derecho a la libertad de expresión, el derecho al acceso a la información está sujeto a limitaciones. El Artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece las áreas en las que las restricciones son permisibles. Éstas y las condiciones bajo las cuales éstas pueden aplicar fueron más detalladas por el Comité de Derechos Humanos.<sup>31</sup>

---

del 2012, párr. 133; también *Kurt vrs. Turquía*, Apel. No. 15/1997/799/1002, Consejo de Europa: Corte Europea de Derechos Humanos, 25 de mayo, 1988, párr. 134.

<sup>29</sup> IACtHR. Caso de Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vrs. Guatemala, Méritos, Reparaciones y Costos. Sentencia del 20 de noviembre, 2012, Serie C, No. 253, párr. 301

<sup>30</sup> A/HRC/16/48, párr. 39.

<sup>31</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr. 22.

El Relator Especial ha examinado, en informes previos, las limitaciones al derecho de libertad de opinión y expresión y propuso un set de principios generales, para determinar las condiciones para que, una limitación o una restricción a la libertad de expresión, sea permisible y cuáles considera él generalmente aplicables.<sup>32</sup>

No obstante, la aplicación de limitaciones al derecho de acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos genera un número de temas específicos que requieren un mayor análisis. El mandato sobre libertad de expresión ha examinado previamente las limitaciones permisibles fundamentadas en la seguridad nacional, particularmente en el contexto de una guerra o terrorismo y la aplicación de legislaciones antiterrorismo.<sup>33</sup> De hecho, es este contexto el tema de seguridad nacional como fundamento para limitar el derecho a la libertad de expresión ha tenido creciente visibilidad durante las últimas dos décadas.

El Relator Especial quisiera hacer un recordatorio de que siempre que un Estado impone restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, éstas no pueden poner en peligro el derecho en sí.<sup>34</sup> Las restricciones deben estar definidas por una ley que es accesible, concreta, clara y sin ambigüedad, compatible con las obligaciones internacionales del Estado sobre derechos humanos. Éstas también deben cumplir estrictamente con la prueba de necesidad y proporcionalidad.<sup>35</sup>

Para que una restricción sea necesaria debe estar basada en uno de las justificaciones para limitaciones reconocidos por el PIDCP y abordar una necesidad urgente o social. Una restricción debe también ser proporcional al objetivo que la invoca y no ser más restrictiva de lo necesario para alcanzar el objetivo deseado.

Cuando se invoca una justificación legítima para una restricción de libertad de expresión, las autoridades deben demostrar de forma específica e individualizada, la naturaleza exacta de la amenaza, y la necesidad y proporcionalidad de la acción

<sup>32</sup> A/HRC/14/23, párr. 79 y A/67/357 párrs. 41-46

<sup>33</sup> Ver E/CN.4/1999/64, párrs. 18-23. También A/HRC/7/14, párrs. 47-53;

<sup>34</sup> Ver: A/HRC/14/23, párrs. 79(a). y Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr.21.

<sup>35</sup> Ver: A/HRC/14/23, párrs. 79(c, d, g). y Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr. 22

específica tomada. Esto en particular, estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la supuesta amenaza.<sup>36</sup>

Por otro lado, debe existir recurso en la legislación nacional para revisar una negación de proporcionar información y que esta revisión incluya una pronta, comprensiva y eficiente revisión judicial de la validez de la restricción por parte de una corte o tribunal independiente.<sup>37</sup>

En un número de instancias, los Estados han continuado limitando el acceso a la información en relación a acciones realizadas bajo los regímenes anteriores, aún cuando éstas hayan sucedido muchos años atrás. En la ausencia de una justificación detallada, los argumentos de que, la información en relación a dichas violaciones pasadas, puede afectar la seguridad nacional tienen poca credibilidad. El Relator Especial considera que es difícil justificar un interés público continuo en imponer limitaciones a la información de regímenes anteriores.<sup>38</sup> Como ya se señaló, las autoridades de Estado de países pasando por un proceso de justicia transicional tienen una obligación particular de asegurar proactivamente la preservación y divulgación de información en relación a serias violaciones de derechos humanos y la ley humanitaria que sucedieron en el pasado.

Una de las justificaciones invocada más a menudo ha sido la seguridad nacional como se verá a continuación.

### **E. Seguridad Nacional y el Derecho a la Información**

La protección de la seguridad nacional explícitamente figura en la ley internacional de derechos humanos como una razón aceptable para la limitación de una serie de libertades, incluyendo la libertad de opinión y expresión. Por otro lado, se detalla a continuación que las restricciones al ejercicio de las libertades básicas, incluyendo todas las posibles restricciones al derecho de acceso a la información,

---

<sup>36</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr. 35.

<sup>37</sup> A/HRC/14/23, párr. 79 €. Ver también A/HRC/16/48, párr. 39.

<sup>38</sup> Ver ECtHR *Turek vs. Slovakia*, aplicación 57986/00 Sentencia del 14 de febrero, 2006 párr. 115

aún deben estar clara y objetivamente establecidas en la ley y deben también cumplir con las estrictas pruebas de necesidad y proporcionalidad.<sup>39</sup>

El uso recurrente de asuntos de seguridad nacional como una justificación para la negación de acceso a diferentes tipos de información indica la necesidad de estudiar cuidadosamente la promoción de la confidencialidad con este fundamento. La difusión del secretismo con el argumento de seguridad nacional es particularmente problemática en el contexto de investigaciones de violaciones de derechos humanos ya que puede representar uno de los principales obstáculos para el esclarecimiento de responsabilidades y consecuencias de serias violaciones, convirtiéndose finalmente en una barrera para la promoción de la justicia y la reparación.

Uno de los principales desafíos que se enfrentan cuando la información es clasificada como “seguridad nacional” ha sido a menudo la falta de transparencia de los procesos en general. Particularmente en situaciones de violaciones de derechos humanos, puede dar la impresión de que aquellos que toman la decisión de clasificar dicha información podrían ser miembros de o estar relacionados con el mismo organismo que se asume responsable de las violaciones.

En casos de serias violaciones de derechos humanos, la negación de información con el argumento de seguridad nacional es particularmente problemática.

La Corte Interamericana ha señalado:

“En casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades Estatales no pueden recurrir a mecanismos tales como secreto oficial o confidencialidad de la información, o razones de interés público o seguridad nacional, para rehusar a proporcionar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas a cargo de la investigación o procedimiento en curso.”<sup>40</sup>

Por lo tanto, un Estado no puede negarse a proveer información a autoridades judiciales o de otro tipo que estén investigando grandes violaciones de derechos humanos y serias violaciones a la ley humanitaria, con el argumento de seguridad nacional. En casos de otras violaciones de derechos humanos, las restricciones

---

<sup>39</sup> **CCPR/C/GC/34, párr. 22.**

<sup>40</sup> IACtHR Caso de *Myrna Mack Chang vrs. Guatemala. Méritos, Reparaciones y Costos*. Sentencia del 25 de noviembre, 2003. Serie C No. 101, párr. 180; Caso *Tiu Tojín vrs. Guatemala. Méritos, Reparaciones y costos*. Sentencia del 26 de noviembre, 2008. Serie C No. 190, párr. 77.

no pueden aplicarse de forma que prevengan la rendición de cuentas o priven a la víctima o sus familiares, de un recurso efectiva. Las decisiones de clasificar deben estar sujetas a un control judicial externo y debe haber recursos disponibles para permitirlo.”

Otro tema serio es que a menudo no hay un control externo y no hay posibilidad de cuestionar las decisiones de negar el acceso a la información. Las autoridades frecuentemente tampoco proveen la información específica sobre la naturaleza precisa de la amenaza, y la necesidad y proporcionalidad de dicha medida.

La Corte Interamericana también ha señalado: “...cuando se está investigando un hecho punible, la decisión de definir la información como secreta y de rehusarse a presentarla nunca puede depender exclusivamente de un organismo Estatal cuyos miembros se presumen responsables de cometer el acto ilegal. [...] Por lo tanto, lo que es incompatible con el Estado de Derecho y la protección judicial efectiva “no es que haya secretos, sino que estos secretos estén fuera de control legal...”<sup>41</sup>

El Relator Especial entiende que los asuntos legítimos de seguridad nacional sólo pueden ser plenamente protegidos por medio del respeto de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la libertad de opinión y expresión en todas sus dimensiones. La importancia central de respetar todos los derechos humanos y libertades fundamentales en todas las respuestas al terrorismo, por ejemplo, es también ampliamente reconocida por los Estados.<sup>42</sup> Promover el acceso a la información, además de ser una obligación, es un requisito básico para la rápida identificación de malas prácticas y para la consecuente mejora del trabajo de todos los organismos públicos, incluyendo aquellos que trabajan en la promoción de la seguridad nacional.

Teniendo en mente estas mismas preocupaciones, las organizaciones de sociedad civil y centros académicos, en consulta con expertos de más de 70 países desarrollaron los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (“Principios de Tshwane”) que presentan una guía muy detallada para aquellos encargados de redactar, revisar, o implementar normas nacionales en relación a la autoridad del Estado para retener información bajo el

---

<sup>41</sup> IACtHR Caso de *Myrna Mack Chang vrs. Guatemala. Méritos, Reparaciones y Costos*. Sentencia del 25 de noviembre, 2003. Serie C No. 101, párr. 181.

<sup>42</sup> Resolución de Derechos Humanos 2005/80

argumento de seguridad nacional o para castigar la divulgación de dicha información. Mientras elaboraba este informe, el Relator Especial de Naciones Unidas participó en la discusión que llevó a la preparación de los principios juntamente con el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información, la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios.

El Relator Especial considera que los “Principios de Tshwane”) proporcionan una valiosa herramienta para los Estados para asegurar que las leyes y prácticas nacionales en relación a la retención de información con el argumento de seguridad nacional cumplan plenamente con los estándares internacionales de derechos humanos.

En particular, el Relator Especial quisiera resaltar la importancia de las referencias hechas sobre la divulgación de información sobre violaciones de derechos humanos y de la ley humanitaria detalladas en el principio 10(A). Como sigue:

- (1) La información relativa a violaciones flagrantes de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario es un tema de interés público preponderante. Estas violaciones incluyen delitos en virtud del derecho internacional y violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos a la libertad personal y a la seguridad. Dicha información no podrá ser retenida invocando razones de seguridad nacional en ninguna circunstancia.
- (2) La información relacionada con otras violaciones de los derechos humanos o la ley humanitaria está sujeta a una alta presunción de divulgación, y en ningún caso podrá ser retenida invocando razones de seguridad nacional de forma que se evitara la rendición de cuentas por dichas violaciones, o se despojara a la víctima de la oportunidad de obtener una indemnización efectiva.
- (3) Si un Estado está sometido a un proceso de justicia transicional durante el cual se ve especialmente obligado a garantizar veracidad, justicia, reparación y la no reincidencia de violaciones [flagrantes], existe un interés público preponderante en cuanto a la divulgación de las informaciones relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas bajo el anterior régimen. El gobierno sucesor debería, inmediatamente, dedicarse a proteger y preservar la integridad de todos los documentos que contengan dichas

informaciones ocultas por el gobierno anterior, y publicarlas inmediatamente(...)

También de particular relevancia para el contexto del acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos, están las referencias hechas por los “Principios de Tshwane” sobre el interés público en divulgaciones (Parte VI) y los límites sobre las medidas para sancionar o restringir la divulgación de información (Parte VII). Entre varias recomendaciones, se propone que la ley nacional debería proteger contra represalias al personal público que divulga información que demuestra delitos (tales como las violaciones de derechos humanos), sin importar si la información está clasificada y es de otra forma confidencial. Se sugiere además, por ejemplo, que los organismos públicos establezcan procedimientos internos y designen personal específico para recibir divulgaciones protegidas.

La información sobre violaciones de derechos humanos que involucra actividades de organismos de seguridad nacional e inteligencia que operan bajo procedimientos de estricto secretismo generalmente sólo es divulgada por aquellos que trabajan dentro de las mismas entidades.<sup>43</sup> En relación a esto, el Relator Especial ha resaltado en diferentes ocasiones la importancia de asegurar la protección de los “whistleblowers” – una persona con conexiones en el Estado que, teniendo una obligación legal de asegurar la confidencialidad, divulga al público información que él o ella considera que revela razonablemente violaciones de derechos humanos – no deben ser sometidos a sanciones legales, administrativas o disciplinarias, siempre y cuando hayan actuado de buena fe, de conformidad con los estándares internacionales sobre ese tema.<sup>44</sup>

Además, el Relator Especial también ha subrayado<sup>45</sup> que bajo ninguna circunstancia podrán, los periodistas, miembros de los medios, o miembros de la sociedad civil quienes tengan acceso y divulguen información clasificada sobre supuestas violaciones de derechos humanos, se sometidos al subsecuente castigo. De igual forma, las fuentes de información confidenciales y los materiales

---

<sup>43</sup> A/HRC/10/3

<sup>44</sup> Declaración conjunta sobre los programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión del Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, y la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para el Derecho a la Libertad de Expresión, junio 2013, párr. 16

<sup>45</sup> Ibid, párr.15

relacionados con la divulgación de información clasificada deberán estar protegidos por la ley. En este sentido, los mecanismos o códigos de autorregulación pueden contribuir significativamente a asegurar la atención a los eventuales riesgos en la comunicación de temas complejos y sensibles.

#### **IV. Promover el derecho de acceso a la información a nivel nacional**

Durante los últimos veinte años, se han adoptado numerosas leyes nacionales con el fin de promover el derecho de accesos a la información a nivel nacional. Al día de hoy, se estima que más de 50 constituciones nacionales garantizan un “derecho” a la “información” o “documentos”, o imponen una obligación en el gobierno de hacer que la información esté disponible al público. De igual forma, más de 90 países han adoptado leyes nacionales estableciendo el derecho de solicitar información y procedimiento para que el público obtenga información en poder del gobierno.<sup>46</sup>

La adopción de estas normas nacionales responde a las obligaciones de derechos humanos mencionadas arriba. Estos esfuerzos fueron frecuentemente estimulados por las transiciones democráticas experimentadas en varias regiones del mundo durante las últimas décadas. La creciente presión por un acceso más amplio a la información también es el resultado del trabajo de organizaciones no gubernativas internacionales y nacionales más activas. Finalmente, la rápida evolución de las tecnologías de información experimentada en este mismo periodo de tiempo ha expandido significativamente la capacidad del Estado y de las personas para procesar y comunicar todo tipo de información de manera oportuna, naturalmente creando la expectativa de que las entidades públicas (así como otros actores privados) divulguen proactivamente información relevante para la sociedad de forma regular.

Reconociendo la relevancia central del acceso a la información en los esfuerzos de democratización y desarrollo, las organizaciones internacionales han motivado la adopción de normas nacionales que regulen el acceso a la información y publicaciones producidas con el fin de apoyar los procesos nacionales con, por ejemplo, la descripción de los rasgos de lo que debería ser un Régimen con

---

<sup>46</sup> [http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#\\_ftn7](http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#_ftn7) y UNESCO, Libertad de Información: Una encuesta legal comparativa, 2008

Libertad de Información<sup>47</sup> y las herramientas para medir el impacto de los modelos del derecho a la información.<sup>48</sup>

Es este mismo sentido, las sub-secciones abajo describen los principios desarrollados para guiar el diseño e implementación de legislación nacional en casos de información, y los obstáculos comunes para la implementación de estas normas.

#### **A. Principios para guiar el diseño e implementación de leyes nacionales que promuevan el acceso a la información**

A pesar de los pasos, claramente positivos, que se han tomado en varios Estados, tal como lo refleja la proliferación de instrumentos legales nacionales para regular el acceso a la información, la implementación de estas nuevas normas frecuentemente enfrenta múltiples obstáculos. Alterar las prácticas, de hace mucho tiempo, de burocracias gubernamentales es un proceso complejo, particularmente cuando los organismos públicos fueron establecidos o sometidos a reformas durante regímenes autoritarios previos. El proporcionar información de manera oportuna requiere no sólo mejoras directas de la capacidad técnica de los organismos públicos para procesar y compartir información, pero también capacitación y sensibilización de los funcionarios públicos, a todos los niveles y sectores, sobre su deber de responder a las solicitudes de información del público.

Al revisar múltiples experiencias que promueven el derecho de acceso a la información, Artículo 19 desarrolló algunos principios esenciales para guiar el diseño e implementación de leyes y prácticas relevantes.<sup>49</sup> Los mismos principios ya fueron endosados y presentados por el mandato del Relator Especial para el derecho a la libertad de opinión y expresión ante la Comisión de Derechos Humanos en el año 2000 y se reflejaron después en otras declaraciones preparadas por mecanismos internacionales para la Promoción de la libertad de

---

<sup>47</sup> UNESCO, Libertad de Información: Una encuesta legal comparativa, segunda edición 2008, págs. 31-43

<sup>48</sup> PNUD, Una Guía para Medir el Impacto de los Programas sobre el Derecho a la Información, 2006

<sup>49</sup> Artículo 19, El Derecho del Público a Conocer – Principios sobre la Legislación de la Libertad de Información, 1999

expresión.<sup>50</sup> El Relator Especial considera que estos principios continúan representando una herramienta crucial para poner en práctica varias obligaciones de derechos humanos en relación al derecho a la información.

Los principios clave incluyen:

(i) **Máxima Divulgación:** La legislación nacional sobre acceso a la información debería guiarse por el principio de máxima divulgación. Toda la información en poder de los organismos públicos debería estar sujeta a la divulgación y esta presunción puede ser superado sólo en circunstancias muy limitadas.

(ii) **Obligación de Publicar:** La Libertad de información implica no sólo que los organismos públicos accedan a las solicitudes de información, pero también que publiquen y distribuyan ampliamente los documentos de significativo interés público, sujetas sólo a los límites razonables basados en los recursos y capacidad. La cantidad de información cubierta debería incrementarse con el tiempo, particularmente dado que las nuevas tecnologías simplifican el procesamiento de información.

(iii) **Promover un Gobierno abierto:** La plena implementación de leyes nacionales sobre el acceso a la información requiere que el público esté informado sobre sus derechos y que los funcionarios de gobierno se adhieran a una cultura de apertura. Se requiere de dedicados esfuerzos para diseminar información al público en general sobre el derecho de accesos a la información y los mecanismos existentes para cumplir este derecho. Al mismo tiempo, también son cruciales dedicados esfuerzos para sensibilizar y capacitar el personal del Gobierno para responder apropiadamente a las demandas.

(iv) **Alcance limitado de las excepciones:** Las razones para la negación de acceso a la información deberían estar clara y estrechamente diseñadas, teniendo en mente la prueba de tres partes sugerida en la interpretación del derecho a la libertad de opinión y expresión.<sup>51</sup> La no-divulgación de información debe ser justificada caso por caso. Las excepciones se deberían aplicar únicamente

---

<sup>50</sup> E/CN.4/2000/63, Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de OSCE para la Libertad de los Medios y la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 1999 and 2004.

<sup>51</sup> Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°34, CCPR/C/GC/34, septiembre 2011, párr.22.

cuando exista un peligro de daño sustancial al interés protegido y cuando el posible daño sea mayor que el interés público, en general, de tener acceso a la información.

(v) **Procesos para facilitar el acceso:** Los procedimientos para solicitar información deberían permitir su procesamiento justo y rápido e incluir mecanismos para una revisión independiente en caso de negación. Se debería requerir que los organismos públicos establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para asegurar el derecho del público de recibir información. En todos los casos, la ley debe incluir el derecho de una persona de apelar a un organismo administrativo independiente cuando un organismo público se niegue a proporcionarle información.

(vi) **Costos:** Las personas no deben ser persuadidas a no presentar una solicitud de información por el excesivo costo.

(vii) **Reuniones abiertas:** En concordancia con la noción de máxima divulgación, la ley debería establecer una presunción de que las reuniones de los organismos gubernativos sean abiertas al público (particularmente las reuniones organizadas por los organismos públicos para la toma de decisiones).

(viii) **La divulgación toma precedentes:** Para asegurar la máxima divulgación, las leyes que son inconsistentes con este principio deberían ser enmendadas o rechazadas. El régimen de excepciones que se establezca en las leyes de libertad de expresión, debería ser comprensivo y no debería permitirse que otras leyes lo expandan.

(ix) **Protección para los “whistle-blowers”:** Las leyes nacionales sobre el derecho a la información deberían establecer protección contra la responsabilidad de los funcionarios que, de buena fe, divulguen información en cumplimiento de legislaciones sobre el derecho a la información. Las personas deberían estar protegidas contra cualquier sanción legal, administrativa o laboral por divulgar información sobre delitos, incluyendo la comisión de una ofensa criminal o falta de cumplimiento con una obligación legal.

## **B. Desafíos en la implementación de leyes sobre acceso a la información**

Tal como se indicó en un comprensivo estudio comparativo de experiencias nacionales en la promoción del acceso a la información<sup>52</sup>: la adopción de leyes nacionales debe considerarse únicamente el primer paso: la plena implementación requiere voluntad política (completo apoyo, de parte de diversas autoridades relevantes, a los principios enmarcados dentro del nuevo marco normativo), una sociedad civil activa (presionando y monitoreando la implementación de las normas) y elementos democráticos adicionales, tales como el respeto al estado de derecho. De hecho, en este estudio se observan un número de obstáculos frecuentes<sup>53</sup> en prácticas nacionales para implementar marcos legales que protejan el derecho a la información:

**a) Falta de capacidad técnica**

La generalizada falta de capacidad para procesar la información es un problema obvio en las instituciones públicas. Algunas instituciones públicas no tienen la capacidad humana o técnica para administrar y comunicar información adecuadamente. A pesar de los avances tecnológicos, los funcionarios frecuentemente no están conscientes de la información guardada por los organismos para los que laboran y son incapaces de localizarla.

**b) Demoras injustificadas y falta de respuestas**

Las demoras injustificadas en proporcionar cualquier respuesta a solicitudes de información son una preocupación muy frecuente. Las leyes nacionales a menudo establecen el requisito de que las instituciones públicas respondan una solicitud a la brevedad posible, estableciendo, en algunos casos un plazo máximo para las respuestas. Sin embargo, el cumplimiento de las fechas límite a menudo es problemático.

La ausencia de una respuesta por parte de las autoridades públicas responsables de la recuperación de la información también es un problema crítico. La falta de mecanismos para monitorear independientemente el cumplimiento de las regulaciones de acceso a la información por parte de los organismos públicos y la falta de sanciones específicas para la negación injusta de acceso o la destrucción

---

<sup>52</sup> UNESCO, *Libertad de Información: Una encuesta legal comparativa*, segunda edición 2008, págs. 31-43

<sup>53</sup> *Ibid* y *Libertad de Información alrededor del Mundo 2006: Una Encuesta Global sobre Leyes de Acceso a Información Gubernamental*, Privacidad Internacional, 2006

de información por parte de los funcionarios públicos, ciertamente contribuye al limitado cumplimiento de algunas leyes nacionales.

**c) Procedimientos restrictivos**

También existe preocupación en relación a la inclusión de formalismos procesales innecesarios que restringen injustificadamente las posibilidades de presentar una solicitud de información. Esto puede incluir, por ejemplo, el requisito de que aquellos que solicitan información demuestren un específico interés legal o que presenten una solicitud separada a cada una de las múltiples entidades que puedan estar involucradas en proporcionar una respuesta a una demanda dada.

**d) Imposición de pagos**

Hay costos financieros relacionados con la recolección de información y las leyes nacionales a menudo permiten que las instituciones públicas realicen un cobro monetario a los solicitantes. Algunos de esos cobros pueden cubrir costos relacionados, por ejemplo, con aplicaciones, búsqueda y copiado. Sin embargo, el cobrar por tener acceso a la información también puede ser una obvia barrera para dicho acceso, particularmente para aquellos que viven en pobreza. En la ausencia de cualquier supervisión, algunos cobros pueden implementarse con abuso.

**e) Inclusión de vagas e inapropiadas excepciones dentro de la ley**

La inclusión de excepciones, vagamente definidas o inapropiadas, dentro de las leyes nacionales sobre acceso a la información también es un obstáculo común que compromete seriamente el impacto de estos instrumentos. Excepciones inapropiadas incluyen referencias a la protección de las buenas relaciones con otros Estados y organizaciones intergubernamentales, por ejemplo. Tal como se menciona arriba, el amplio e inespecífico uso del argumento de seguridad nacional como una razón para negar el acceso a la información es otra preocupación muy común. Algunas leyes expresamente excluyen ciertos organismos públicos del ámbito de la normativa nacional, previniendo hasta la consideración de si, alguna información en relación a estos organismos, podría ser divulgada o no.

**f) Conflicto con otras normas que establecen el tema de secretismo**

En algunos casos, el uso continuo de leyes y regulaciones nacionales paralelas justifican múltiples razones para el secretismo, algunas que ya existían antes de la adopción de las leyes para regular el acceso a la información, continúan obstaculizando el acceso a la información.

La revisión de experiencias nacionales también señaló elementos positivos importantes en leyes y prácticas existentes. Está claro que las provisiones que establecen garantías procesales objetivas que detallan los procesos para solicitar y obtener información, así como las responsabilidades de los organismos públicos en estos procesos, son posiblemente un elemento central para el éxito en la implementación de normas nacionales. El establecimiento de un amplio alcance para el derecho de acceso a la información en leyes nacionales parece ser central en el éxito de las normas. La inclusión de “instrucciones” pragmáticas en los principios, tales como asegurar que el acceso es rápido, poco oneroso y no excesivamente gravoso, también es positivo en el tema.

También existen lecciones positivas en relación al nombramiento de funcionarios dedicados – algunas veces llamados oficiales de información – para apoyar la implementación de leyes nacionales sobre acceso a la información. Estos funcionarios puede asumir múltiples funciones en relación a la promoción del acceso a la información, tales como procesar las solicitudes, asistir a los solicitantes, proponer procedimientos adaptados para implementar la ley, capacitación y sensibilización de otros funcionarios, monitoreo de la implementación de la ley e informar al respecto.

## **V. Conclusiones and recomendaciones**

**El reconocimiento global de la importancia central de la transparencia de las instituciones públicas en la consolidación de la paz, democracia y desarrollo, es irrefutable. Expresamente incluida como un componente del derecho a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información se ha convertido en objeto de creciente atención, particularmente, durante las últimas tres décadas. Los avances tecnológicos, las transiciones democráticas y la expansión de la actividad de la sociedad civil, han contribuido a un gran incremento en la demanda de todo tipo de información en poder de los organismos públicos.**

**Los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos han aclarado un número de obligaciones en relación a este derecho. Obtener acceso a la información en casos de violaciones de derechos humanos es a menudo el primer paso hacia la justicia y la reparación. Los Estados tienen la obligación de reconocer las políticas y prácticas generales que un régimen autoritario implementó para silenciar a la oposición y dominar a la población.**

**El derecho a saber es a menudo en la médula de la reparación a la que las víctimas y sus familiares tienen derecho. En particular, puede servir para honrar la memoria de todas las víctimas de violaciones y atrocidades del Estado. La posibilidad de que las víctimas y sus familiares puedan reconstruir sus vidas a menudo depende directamente del esclarecimiento de las violaciones del pasado.**

**Las transiciones hacia la paz y la democracia, basadas en el silencio sobre crímenes y atrocidades del pasado no son verdaderamente sostenibles. Por lo tanto, los esfuerzos por estudiar y reconstruir libremente la memoria histórica de una nación, particularmente en países en los que las violaciones fueron masivas, asegurando no sólo que los funcionarios públicos, sino la sociedad como un todo, tomen conciencia de las atrocidades cometidas en el pasado, son centrales para asegurar la no repetición.**

**La proliferación de leyes nacionales para proteger el acceso a la información en todas las regiones es un paso positivo que refleja estas normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la efectiva implementación de estos instrumentos aún es frecuentemente limitada por un número de factores, incluyendo la renuencia de los organismos y funcionarios públicos a cumplir con las nuevas normas y la continua aceptación de múltiples justificaciones para el secretismo que son invocadas frecuentemente para limitar el acceso a la información.**

**Por lo tanto se requiere prestar más atención a la cuidadosa supervisión de los pasos concretos tomados para institucionalizar normas que regulen el acceso a la información así como la verdadera relevancia de la confidencialidad, particularmente cuando la divulgación de información está relacionada con el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos. Al final, el interés legítimo por la seguridad nacional solo puede ser protegido por medio del respeto de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho de acceso a la información.**

**Al respecto, y basados en previas consideraciones hechas por el mandato en el tema, el Relator Especial desea recordar un número de recomendaciones que pueden continuar guiando los esfuerzos del Estado por consolidar normas y prácticas que aseguren la realización del derecho a la información.**

**En este sentido, hace un llamado a los Estados para que:**

**A) Revisen y adopten leyes nacionales a fin de asegurar el derecho de acceso a la información.**

La adopción de un marco normativo nacional que objetivamente establezca el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos, en los términos más amplios posibles, es crucial para dar efecto a este derecho humano a nivel nacional. La legislación debería fundamentarse en el principio de máxima divulgación.

Las leyes nacionales deberían contener una lista estrictamente definida de excepciones o justificaciones para rehusar la divulgación de información. Las excepciones deben aplicarse sólo cuando haya peligro de un daño sustancial al interés protegido y cuando el daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información. Leyes alternativas que establezcan las justificaciones adicionales para el secretismo deben ser revisadas o revocadas a fin de asegurar la adecuación a las normas sobre acceso a la información.

Las leyes nacionales deberían además establecer el derecho de presentar quejas o apelaciones a organismos independientes cuando las solicitudes de información no hayan sido tratadas con propiedad o hayan sido denegadas.

**B) Asegurarse de que las normas y prácticas nacionales sobre el acceso a la información permitan procedimientos simplificados.**

La efectividad de la legislación nacional sobre el derecho a la información depende plenamente del establecimiento e implementación de procedimientos que aseguren que el acceso es rápido, poco oneroso y no excesivamente gravoso.

Los Estados deberían considerar particularmente el nombramiento de un punto focal, tales como un Comisionado de Información, que asista en la implementación de normas nacionales sobre acceso a la información. Estos organismos pueden tener el mandato de procesar las solicitudes de información y asistir a los solicitantes, asegurar la diseminación proactiva de información por parte de los organismos públicos, monitorear el cumplimiento de la ley y presentar recomendaciones para asegurar la adherencia al derecho de acceso a la información.

- C) Aumentar la capacidad de los organismos y oficiales públicos para responder adecuadamente a las demandas de información y asegurar la rendición de cuentas en caso del no-cumplimiento.**

La adopción de normas nacionales debería ser seguida por esfuerzos dedicados para aumentar la capacidad técnica de las instituciones del Estado para administrar y diseminar información. Además, los funcionarios públicos deben ser capacitados y sensibilizados para cumplir adecuadamente sus responsabilidades en relación al mantenimiento de archivos y la diseminación de la información. También se necesitan esfuerzos dedicados para crear conciencia pública sobre el derecho de acceso a la información y los mecanismos existentes para cumplirlo.

Los organismos y funcionarios públicos que voluntariamente obstruyan el acceso a la información tienen que rendir cuentas y, cuando sea apropiado, sancionados. La calidad de las respuestas de los organismos públicos a solicitudes de información deberían ser monitoreadas periódicamente.

- D) Revisar las normas relacionadas con la promoción del secretismo en términos de seguridad nacional para asegurar la protección de los “whistle-blowers”**

No se debe retener, información relativa a las grandes violaciones de derechos humanos, alegando temas de seguridad nacional. La información relacionada con otras violaciones de derechos humanos debe estar sujeta a una alta presunción de divulgación, y en cualquier caso, no puede ser retenida por razones de seguridad nacional de manera que prevenga la rendición de cuentas o prive a las víctimas del acceso a un recurso efectivo.

Los funcionarios de gobierno o “whistleblowers” que divulguen información confidencial sobre violaciones a la ley, delitos cometidos por organismos públicos, serias amenazas a la salud, seguridad o medioambiente, o sobre violaciones de derechos humanos o de la ley humanitaria, deben ser protegidos contra sanciones legales, administrativas o laborales si actúan de buena fe. Otras personas, incluyendo a periodistas, trabajadores de medios y representantes de la sociedad civil, que reciban y divulguen información clasificada porque creen que es de interés público, no deben ser forzadas a rendir cuentas a menos que cometan un crimen para obtenerla.