
IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL DESARROLLO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS

DRA. GRACIELA ROMERO SILVERA *

INTRODUCCIÓN.....	158
I. EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA	162
II. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ANTE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS.....	165
A. ¿POR QUÉ LEGISLAR ESPECÍFICAMENTE SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?	168
B. EL DEBER DE LOS ESTADOS DE ADOPTAR DISPOSICIONES INTERNAS QUE GARANTICEN LOS DERECHOS HUMANOS.....	171
C. GARANTIZAR ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS.....	173

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. Durante muchos años trabajó en la promoción, educación y defensa de los Derechos Humanos en Uruguay, integrando la organización civil sin fines de lucro Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ-UY). En el marco de esta labor, recibió en el año 2007 la beca de capacitación denominada “Derechos Humanos, Libertad de Prensa y Libertad de Expresión,” otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania y el Instituto Goethe. También realizó varios cursos de especialización entre los cuales se destaca el curso impartido por UNICEF sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos del Niño y cursos de posgrado relacionados con el Derecho Penal Juvenil. Actualmente se desempeña en la Dirección de Derechos Ciudadanos de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) de Uruguay e integra el Grupo de Jurisprudencia del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

III. OTRAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS QUE INFLUYEN AL DERECHO AL ACCESO DE INFORMACIÓN	175
A. EL DERECHO A LA VERDAD EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	177
CONCLUSIONES.....	181

INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de consolidación de los derechos humanos, ocurrido sobre todo en la segunda mitad del Siglo XX,¹ se recoge el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento,² en el seno del cual, crece y se desarrolla el derecho de acceso a la información pública³ (“acceso a la información”). Este derecho está consagrado en los principales instrumentos jurídicos que los Estados elaboran y ratifican, incluyendo el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (“Declaración Universal”),⁴ el artículo 13 de la

1. Véase *Los Derechos Humanos y Naciones Unidas*, NACIONES UNIDAS: DEPENDENCIA DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO, <http://www.un.org/spanish/geninfo/faq/hr2.htm> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (proveyendo la historia de la fundación de las Organización de las Naciones Unidas (“ONU”) en 1945 y su rol fundamental en el reconocimiento formal del concepto de derechos humanos).

2. Véase DANIEL O'DONNELL, DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 625-28, 655-56 (Alejandro Valencia Villa ed., Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2004) (identificando ciertos artículos de varios documentos como marco de los derechos a la libertad de expresión y pensamiento, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (“Declaración Universal”), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”).

3. Véase *id.* en 689 (explicando el derecho de acceso a la información pública como una obligación positiva de facilitar información). Es necesario distinguir entre información pública e información privada o particular, atendiendo al origen de la misma. La pública sería la controlada, generada por los diferentes organismos públicos ya sean estatales o no, regulados primordialmente por el Derecho Público. La privada estaría constituida por la información producida por instituciones privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales [ONGs], reguladas básicamente por el Derecho Privado.

4. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Res. A.G. 217 (III) A, art. 19, Doc. O.N.U. A/RES/217(III) (10 dic. 1948) [en adelante Declaración Universal] (“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de

Convención Americana de Derechos Humanos (“Convención Americana”),⁵ el artículo 13 de la Convención de Derechos del Niño,⁶ el artículo 19 de el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”),⁷ y el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (“Convenio Europeo”).⁸ El derecho a la información existe en dos vertientes: la pasiva, que alude al derecho a recibir información, y la activa, que alude al derecho a buscar e investigar la información que es de interés, accediendo directamente a las fuentes.⁹ Ambas variantes se encuentran estrechamente vinculadas a la dimensión social y política de la sociedad.

Desde la década de los 90¹⁰ muchas naciones han legislado,

investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”).

5. Organización de los Estados Americanos [OEA], Convención Americana sobre Derechos Humanos art. 13(1), 22 nov. 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 [en adelante Convención Americana] (“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión . . . sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”).

6. Organización de las Naciones Unidas [ONU], Convención sobre los Derechos del Niño art. 13(1), 20 nov. 1989, 1577 U.N.T.S. 3 (“El niño tendrá derecho a la libertad de expresión . . . la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo . . .”).

7. ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 19(2), 16 dic. 1966, 999 U.N.T.S. 171 [en adelante PIDCP] (reflejando el artículo 13(1) de la Convención Americana).

8. Consejo de Europa, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales art. 10(1), 4 nov. 1950, E.T.S. 5, 213 U.N.T.S. 221 [en adelante Convenio Europeo] (“Toda persona tiene derecho . . . a la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.”).

9. Ernesto Villanueva, *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*, BIBLIOTECA JUDICIAL VIRTUAL, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinn/cont/1/cnt/cnt6.htm>.

10. Véase TOBY MENDEL, LIBERTAD DE INFORMACIÓN: COMPARACIÓN JURÍDICA 3 (Sam DuBois traductor, UNESCO 2ª ed. 2008) (2003), disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450s.pdf> (reportando el desarrollo del número de estados con leyes sobre el derecho al acceso de información); véase generalmente *Normas Internacionales-Legislación*, UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/normativas-internacionales-legislacion.html> (visitado por última vez 1 nov. 2010) (proveyendo las leyes de varios países del mundo sobre la regulación del derecho al acceso a la información pública).

reconociendo expresamente la importancia del derecho a la información para la democracia, la transparencia de la función pública y la participación ciudadana.¹¹ Es así que más de setenta países en el mundo cuentan con una ley que lo garantiza.¹² En el continente suramericano básicamente se ha legislado en los últimos diez o 15 años,¹³ y los principios que se encuentran en las diferentes leyes, “incluyen promover el gobierno transparente y eficaz con rendición de cuentas, controlar la corrupción, fomentar la participación pública, reforzar la capacidad del público de escudriñar el ejercicio del poder público, promover una cultura democrática de derechos humanos y el estado de derecho . . .”¹⁴ Este derecho implica que debe ser acompañado de un régimen jurídico de acceso que efectivamente lo garantice. Por ello, los expertos han elaborado una serie de principios rectores o estándares que se recogen en la Sentencia Claude Reyes contra Chile.¹⁵

Gracias al desarrollo de este marco jurídico y teórico, el derecho al acceso a la información pública ha ido evolucionado en forma notable.¹⁶ Es así que, con el paso del tiempo adquiere un sentido más amplio, que trasciende su mero sentido instrumental o de medio que sirve para garantizar otros derechos y pasa a constituirse en un derecho humano en sí mismo, reconocido por el derecho internacional.¹⁷ Adquiere además una dimensión colectiva o social,

11. OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], *Informe anual de la Relatoría para la libertad de expresión 2002*, capítulo IV ¶ 20, <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>.

12. Véase, por ejemplo, MENDEL, *supra* nota 10, en ix (enumerando varios países en el contexto doméstico del desarrollo de cada ley).

13. Véase, por ejemplo, *id.* en 10 (identificando que la adaptación de la Declaración de Chapultepec en 1994 fue un gran punto de referencia en el reconocimiento del derecho a la información en el hemisferio).

14. *Id.* en 151-52.

15. Véase *Claude Reyes v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (ser. C) No. 151, ¶ 92 (19 sept. 2006) (observando que es esencial que los Estados “se rijan por el principio de máxima divulgación” de información, “sujeto a un sistema restringido de excepciones.”).

16. Véase, por ejemplo, MENDEL, *supra* nota 10, en 3 (mostrando que desde 2003 el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental se ha reconocido en todas las regiones geográficas del mundo, con el ejemplo de Jordania que fue el primer país del Medio Oriente en adoptar una ley sobre el derecho a la información en 2007).

17. *Id.* en 7 (señalando que las decisiones de la Corte Interamericana de

reconocida expresamente en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte Interamericana”) No. 5/85.¹⁸

Este fenómeno está directamente relacionado con una nueva concepción política y social, que pretende otorgarle más profundidad, contenido y calidad a los sistemas democráticos,¹⁹ a través de mecanismos que generen la participación de los ciudadanos en la “cosa pública.”²⁰ Esto brinda la posibilidad concreta de ejercer el control de la gestión que realizan los funcionarios públicos y del uso que se hace de los recursos que pertenecen a toda la comunidad, a través del acceso a la información. En definitiva, en la concepción democrática moderna del Estado, el derecho de acceso a la información cobra especial importancia. Ya no basta con la publicidad que históricamente sustentaban los sistemas republicanos de gobierno, sino que ahora se habla de transparencia, que es mucho más que la publicidad.²¹

La libertad de información y la libertad de expresión son baluartes democráticos que requieren especial atención y cuidado. En este sentido, expresa la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva No. 5/85 que:

[E]l mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una

Derechos Humanos (“Corte Interamericana”) han reconocido que el derecho fundamental de la libertad de expresión incluye el derecho al acceso de información).

18. Véase La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, Corte IDH (ser. A) No. 5, ¶ 30 (13 nov. 1985) (exponiendo que el derecho a la información implica no solo el derecho de cada individuo, sino también un derecho colectivo a través de la relación con la libertad individual de expresión y el derecho colectivo de recibir información).

19. *Id.* ¶ 70 (definiendo la libertad de información por parte del Comité de Derechos Humanos como “una piedra angular . . . de una sociedad democrática”).

20. Véase Andres Fink, *Gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable y Estados fallidos. Su problemática*, INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y DE RELACIONES INTERNACIONALES, <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/enne e/vii/sustentable.htm> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (interpretando “cosa pública” como la participación del público en designar sus funcionarios y el control del carácter de sus responsabilidades).

21. Véase MENDEL, *supra* nota 10, en 4 (definiendo transparencia en parte como la capacidad del pueblo de debatir las acciones de los dirigentes del gobierno y evaluar el desempeño de los mismos).

sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.²²

Agrega la Corte Interamericana en la misma Opinión Consultiva que es de interés público en un sistema democrático, tal como lo establece la Convención Americana, que este derecho sea garantizado tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva,²³ ya que es:

[C]onditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.²⁴

La Corte Interamericana continua expresando que “el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece.”²⁵

I. EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

En junio de 2003, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (“OEA”)²⁶ reconoció la importancia del acceso a la información pública con la adopción de la Resolución AG/Res.1932 (XXXIII-O/03), que reafirmó la declaración del artículo 13 de la Convención Americana de que todos tienen libertad

22. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, (ser. A) No. 5, ¶ 69.

23. Véase *id.* ¶ 75 (notando que la libertad de recibir información tiene una doble dimensión individual y colectiva ya que comprende dar y recibir información).

24. *Id.* ¶ 70.

25. *Id.* ¶ 77.

26. Véase OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos art. 54, 13 dic. 1951, 119 U.N.T.S. 3 (declarando la Asamblea General como órgano supremo de la OEA y nombrando sus poderes principales, incluyendo el de decidir “la acción y la política generales de la Organización . . . y considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos”).

de procurar, recibir y difundir información.²⁷ También sostuvo que el acceso a la información pública es un requisito del ejercicio mismo de la democracia.²⁸ Como se observa, en el continente americano el derecho de acceso a la información pública encuentra sólidos fundamentos políticos y jurídicos,²⁹ entre los cuales también cabe mencionar el Principio sobre Libertad de Expresión No. 4 (“Principio No. 4”) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión Interamericana”), que también reafirma el artículo 13 de la Convención Americana. El Principio No. 4, reconoce que el derecho a acceder a la información en poder del Estado es un derecho fundamental que sólo admite limitaciones excepcionales establecidas en forma previa mediante una ley,³⁰ y agrega además esta Declaración, que “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.”³¹

Por su parte, la Relatoría Especial³² de la OEA establece que las causales de restricción al derecho de acceso a la información pública deben estar consagradas en leyes, teniendo siempre presente el principio de máxima divulgación.³³ En este sentido es importante considerar que, para la Corte Interamericana la palabra *ley* se refiere

27. Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia, Res. A.G. 1932 (XXXIII-O/03), 4th Sess., Doc. O.N.U. CP/doc.3900/04 (10 jun. 2003).

28. *Id.*

29. *Cf.* MENDEL, *supra* nota 10, en 10 (notando que los Jefes de Gobierno de 30 países en las Américas ya se habían suscrito a la Declaración de Chapultepec, que reconoce el derecho de información como un derecho fundamental).

30. Véase OEA, CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, ¶ 4, disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (afirmando que tal ley debe tener existencia previa y estar pensada para aquellos casos donde “exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad pública en una sociedades democráticas.”)

31. *Id.* ¶ 10.

32. Véase *Quiénes Somos*, RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, <http://cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=52&IID=2> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (detallando su creación en 1997 como una oficina de carácter permanente por la CIDH con el propósito de estimular “la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión e información en el hemisferio . . .”).

33. Véase, por ejemplo, OEA, CIDH, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, ¶¶ 112-13 disponible en <http://cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=724&IID=2> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (reiterando la importancia de los estándares internacionales del sistema de acceso a la información establecidos por el caso *Claude Reyes v. Chile* de la Corte Interamericana).

a ley en sentido formal, es decir aquella norma jurídica que adopta el Poder Legislativo de cada Estado según el procedimiento que posee para aprobar sus leyes.³⁴ Esto quiere decir, según lo expresa la propia Corte, que debe evitarse otorgar carácter de “reservad[o], secret[o] o confidencial” a documentos o archivos del Estado, mediante decretos, ordenanzas, reglamentos u otro tipo de normativa que no tenga el rango de ley.³⁵

En definitiva, las restricciones al acceso a la información deben ser muy limitadas y sólo previstas por ley.³⁶ En general, los expertos en el tema entienden que las áreas reservadas al acceso sólo se deben fundar en la protección de la seguridad nacional o en el derecho a la intimidad de las personas cuyos datos estén en la órbita de los poderes estatales.³⁷ Por lo tanto casi siempre cuando se refiere a la seguridad nacional se alude a la información reservada y cuando se refiere a la protección de la intimidad de las personas se alude a la información confidencial.³⁸ En casos de información que posee o controla el Estado, la restricción es la excepción, la cual además debe

34. *Id.* ¶ 147.

35. *Cf.* Claude Reyes v. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 151, ¶ 98 (19 sept. 2006) (enfaticando que cuando los gobiernos no siguen las restricciones establecidas por la Convención Americana abren el camino para que clasifiquen información de forma arbitraria).

36. *Cf.* SERGIO LÓPEZ AYLLÓN, CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS Y ALTERNATIVAS PARA EL DISEÑO DE LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO art. 1007 (2007), *disponible en* http://www.caip-tlax.org.mx/pdf/capacitacion/CODIGO_DE_BUENAS_PRACTICAS.pdf [en adelante CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS] (sugiriendo que la restricción a la información depende en la magnitud del daño probable).

37. Las diferentes leyes de acceso a la información pública—con mayor o menor alcance—regulan una serie de excepciones que básicamente se refieren a estos dos tipos de limitaciones. *Véase, por ejemplo*, Convención Americana, *supra* nota 5, art. 13(2).

38. *Véase* Ximena Puente de la Mora, *Acceso a la información: Garantía ciudadana en una época de rendición de cuentas. Especial referencia al caso México*, AR: REVISTA DE DERECHO INFORMÁTICO, no. 112, 2007 en 5 nn.11-12, *disponible en* http://www.alfa-redi.com/apc-aa-alfaredi/img_upload/9507fc6773bf8321fcad954b7a344761/ximena.pdf (explicando que la seguridad nacional o el estado financiero de un país pudieran ser afectados por la información reservada y los datos privados y personales pudieran ser afectados por la información confidencial) (citando Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *según enmendada*, art. 13-14, 18, Diario Oficial de la Federación [DO], 6 jun. 2006 (Mex.).

ser fundamentada legalmente por quien niega el acceso.³⁹

II. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ANTE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS

Al analizar la legislación sobre acceso a la información pública aprobada durante los últimos 15 años en la región de América del Sur, América Central y México, encontramos algunas leyes que contienen artículos que relacionan directamente el derecho de acceso a la información pública con casos de violaciones a los derechos humanos.⁴⁰ Hay un ámbito específico, reconocido en estas leyes de acceso a la información pública—con diferentes alcances y matices—donde no se admiten las excepciones que habilitan a los Estados a no brindar la información.⁴¹ Ello se ha constituido en definitiva en una garantía y una obligación que han decidido adoptar y consagrar en su derecho interno, algunos países de la región respecto a este tema.⁴²

Estamos ante una legislación nueva y específica de enorme vigencia y trascendencia jurídica, donde además de destacar el avance referido al derecho de acceso a la información pública, corresponde analizar las consecuencias que se proyectan en relación con el ejercicio efectivo de otros derechos humanos reconocidos y consagrados en el derecho internacional.⁴³ Por ejemplo, el artículo 12

39. Véase *Claude Reyes*, (ser. C) No. 151, ¶¶ 90-91 (declarando que la restricción debe cumplir su objetivo con el fin de justificar su existencia).

40. Véase *infra* nota 44.

41. Véase, por ejemplo, OEA, CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe 2009, El derecho de acceso a la información*, ¶ 37, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_lineamientos_CIDH.pdf (reconociendo que la Corte Interamericana opino que “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional . . .”).

42. Véase, por ejemplo, MENDEL, *supra* nota 10, en 97 (describiendo una ley peruana que identifica las violaciones de derechos humanos como un interés público superior y que por lo tanto cualquier información relacionada con las dichas violaciones no puede considerarse confidencial).

43. Cf. Victor Abramovich & Christian Courtis, *El acceso a la información como derecho*, 1 ANUARIO DE DERECHO A LA COMUNICACIÓN, vol. 1, 2000 ¶¶ 2.2-2.2.4 (2000) (delineando como el derecho de acceso a la información pública actúa como instrumento de otros derechos incluyendo el derecho de participación en la

de la Ley No. 18.381 de Acceso a la Información Pública, aprobada por el Parlamento uruguayo, establece expresamente la inoponibilidad de las excepciones al acceso a la información.⁴⁴ Se expresa que las excepciones al derecho de acceso a la información se consideran nulas en casos donde la información solicitada esté relacionada a las violaciones de los derechos humanos.⁴⁵

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México (“Ley de Acceso de México”), considerada la ley modelo de la región y en la que muchos países se han inspirado, también tiene un inciso que refiere al acceso a la información ante violaciones de derechos humanos, aunque con un alcance más acotado.⁴⁶ Expresa el inciso final del artículo 14 que “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”⁴⁷

El contenido de este artículo de la Ley mexicana coincide con lo establecido en el Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México.⁴⁸ Con el título Prueba de Daño, el artículo 403 establece que, “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”⁴⁹ También el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁵⁰ menciona el tema, notando que, “Se

formación de políticas públicas y derechos económicos, sociales y culturales).

44. Derecho de Acceso a la Información Pública, art. 12, 7 de noviembre de 2008 (Uru.), *disponible en* <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/normativa-nacional/ley-no-18381-acceso-a-la-informacion-publica.pdf>.

45. *Id.* art. 14.

46. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *según enmendada*, art. 14, Diario Oficial de la Federación [DO], 11 de junio de 2002 (Méx.).

47. *Id.*

48. Véase CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS, *supra* nota 36, en 1 (explicando que el propósito de El Código es de servir como un “instrumento útil” para los legisladores, construido durante el desarrollo de diez foros llevados a cabo en distintas partes del país con el objetivo de alcanzar la mejor protección para el acceso a la información).

49. *Id.* art. 403.

50. Véase *generalmente* INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 1, <http://www.ifai.org.mx/pdf/Folleto%20Mision%20Vision.pdf> (declarando como su misión es garantizar el acceso a la información pública gubernamental y la privacidad de los ciudadanos en sus datos personales).

considera una buena práctica establecer que en casos de violaciones graves a derechos humanos no procede la clasificación de documentos”⁵¹

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, establece que, “No se considerará como información clasificada, la relacionada a la violación de derechos humanos o de las Convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia, por cualquier persona.”⁵² También, la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala recoge esta buena práctica en el artículo 24, estableciendo que, con respecto a la información sobre derechos humanos, “En ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad.”⁵³

Asimismo, el experto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura⁵⁴ (“UNESCO”), Toby Mendel, refiriéndose al artículo 14 de la Ley de Acceso de México, ha expresado que es una “disposición [legal] excepcional y [muy] positiva que prohíbe la clasificación de la información ‘cuando se trata de la investigación de violaciones graves de [sic] derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad . . [sic] [,]’” considerando que ello “facilitar[á el desarrollo de] el trabajo humanitario y de [defensa de los] derechos humanos.”⁵⁵

Así como este experto remarca la importancia del precepto jurídico en relación a la vigencia y protección de los derechos humanos, este breve repaso de normas análogas—aunque con

51. Véase SERGIO LÓPEZ AYLLÓN & MARÍA MARVÁN LABORDE, LA TRANSPARENCIA EN LA REPÚBLICA: UN RECUENTO DE BUENAS PRÁCTICAS 32 (2007), disponible en <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/transparenciaRepublica> (siga el enlace de “Libro La Transparencia en la República: Un recuento de buenas prácticas” para bajar el documento).

52. Ley No. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, art. 15, El Congreso de la República, 2 de agosto de 2002 (Perú).

53. Decreto No. 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, art. 24, 23 de septiembre de 2008 (Guat.).

54. Véase QUÉ ES LA UNESCO, UNESCO, en 2, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf> (presentando la visión de UNESCO de facilitar un diálogo entre las comunidades mundiales para lograr el desarrollo y respeto a los derechos humanos).

55. Véase MENDEL, *supra* nota 10, en 90.

diferencias y matices—nos indica la voluntad existente en la región respecto de garantizar el derecho de acceso a la información pública. En estos casos, el acceso a la información pública se constituye en un fin en sí mismo, pero también en el medio más efectivo para salvaguardar o proteger derechos humanos.⁵⁶ Por lo tanto, el principal fundamento de esta garantía consagrada en estas leyes de acceso, no es otro que el de la protección de la dignidad humana implícita en el concepto mismo de derechos humanos.

A. ¿POR QUÉ LEGISLAR ESPECÍFICAMENTE SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CASOS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?

Es una realidad casi incuestionable, que generalmente es el Estado quien controla la información que permite aclarar o prevenir una violación de derechos humanos, y por ende es quien puede ocultarla, manipularla o destruirla, sin que las víctimas puedan ejercer sus legítimos derechos.⁵⁷ Entre los numerosos obstáculos que se presentan en aquellos países, incluyendo Uruguay, donde aún se siguen investigando violaciones graves de derechos humanos ocurridas durante períodos de terrorismo de Estado,⁵⁸ es que todavía se sigue reclamando por parte de los familiares de las víctimas tener acceso a la información necesaria para que el Poder Judicial pueda investigar lo sucedido.⁵⁹ Este derecho en definitiva, se ha constituido en un factor especialmente trascendente para investigar y juzgar a

56. Cf. Abramovich & Courtis, *supra* nota 43, ¶ 2.1 (aclarando que la información es un bien directo cuando se obtienen los datos en cuestión).

57. Véase MENDEL, *supra* nota 10, en 1 (detallando que sin un verdadero acceso a la información las víctimas de violaciones a los derechos humanos no pueden denunciar a los gobiernos corruptos e ineficientes).

58. Acordar con Ana Buriano & Silvia Dutrénit, *La enseñanza de la historia como ejercicio de memoria y resistencia frente al olvido: La experiencia de Uruguay. Entrevista con el historiador Gerardo Caetano*, 5 ANDAMIOS 259, 259-60 (2008) (proponiendo que desde su promulgación en 1986, el artículo 4 de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que obliga llevar a cabo investigaciones de personas desaparecidas, nunca fue seguido hasta el 2006).

59. Véase, por ejemplo, INVESTIGACIÓN HISTÓRICA SOBRE DETENIDOS DESAPARECIDOS: EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 4° DE LA LEY N° 15.848, TOMO II (I.M.P.O. ed., 1973), disponible en http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/tomo2.pdf (presentando una compilación de información sobre víctimas desaparecidas en Uruguay). Se presentan datos personales, datos sobre la desaparición, antecedentes policiales, denuncias, respuestas del Gobierno uruguayo y testimonios sobre la desaparición o supuesto fallecimiento). *Id.*

quienes han cometido graves violaciones de derechos humanos, así como para acceder a la verdad sobre lo ocurrido y sus consecuencias.⁶⁰

Además, es justamente el Estado quien tiene la obligación de garantizar y proteger a los individuos en el uso y goce de sus derechos humanos, quien vulnera los derechos, ejerce el control y posee todo el poder o las prerrogativas para investigar y juzgar.⁶¹ En consideración a esto, es que se hace imprescindible el acceso a la información pública que permita a las víctimas, ejercer el *derecho a saber* o *el derecho a la verdad* en un plano de mínima igualdad.⁶² Como ya lo habíamos expresado, en estos casos el derecho de acceso a la información trasciende el alcance que tiene en sí mismo y apunta a la dimensión instrumental o de medio que también se le atribuye. Como muy bien expresan los autores Victor Abramovich y Christian Courtis, se trata de otra forma de entender el derecho a la información, “no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios.”⁶³

En definitiva, el fundamento del acceso a la información pública consagrado en algunos de los artículos analizados, ya no es sólo la transparencia o la publicidad de la cosa pública que inspira a las leyes de acceso en general, sino la protección de la dignidad inherente al ser humano que se encuentra en la base de la tutela y protección de los derechos humanos.⁶⁴ Además, el reconocimiento y la difusión por parte del Estado de los datos que son hechos históricos, sociales, culturales, económicos, etc., de una sociedad, para darlos a conocer a las personas y a la sociedad que ha sido víctima, es imprescindible no sólo para el desarrollo de las investigaciones sino para el debate de los hechos y el fomento de la participación política.⁶⁵ Éstas y otras condicionantes sociales

60. Cf. Abramovich & Courtis, *supra* nota 43, en 2.1(a) (detallando el desarrollo del *derecho a la verdad* y la obligación del estado de informar a los familiares de las personas desaparecidas el destino de éstas).

61. Véase *id.* ¶ 2.2.3 (observando la tendencia de obligar al Estado a investigar las violaciones a los derechos humanos y de diseminar de manera proactiva la información que se encuentre en sus manos).

62. Véase *supra* nota 60.

63. Abramovich & Courtis, *supra* nota 43, ¶ 2.2.

64. Véase *id.* en ¶ 2.1(c) (enfaticando que existe una relación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la dignidad humana).

65. Véase MENDEL, *supra* nota 10, en 4 (avanzando que el acceso a la

colaboran con el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable.⁶⁶

También, la identidad de una nación implica, entre otras cosas, “preguntarse y responder de manera más o menos permanente quiénes somos, de dónde venimos, hacia dónde vamos. Y para responder se necesita el mapa de la geografía social y política, se necesita una historia conocida,”⁶⁷ una historia oficial común a todos, una memoria colectiva y ello también constituye un derecho humano tanto en su dimensión colectiva como individual.

Hablamos de la dimensión colectiva del derecho a la verdad, porque no sólo a las víctimas y sus familiares les asiste el derecho a saber, sino que el colectivo social, la sociedad en su conjunto también ha sido víctima de terrorismo de Estado, y por ello los Estados deben implementar acciones y políticas que aborden la memoria colectiva e informen oficialmente sobre lo sucedido a toda la población. Por otra parte, la construcción de los derechos humanos como paradigma ético debe ser inminentemente social y colectiva, sobre todo cuando se abordan secuelas de graves violaciones a los mismos y se busca consolidar sistemas democráticos sobre bases sólidas.

La propia Comisión Interamericana en el caso *Ellacuría v. El Salvador*, abordó exhaustivamente este aspecto, estableciendo que

“El derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular para los familiares de las víctimas, que también constituye una forma de reparación . . .”⁶⁸

Tal como lo ha sostenido la Comisión Interamericana, “Toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan

información sirve una función fundamental para una democracia ya que fomenta la participación eficaz por parte de los ciudadanos en decisiones que les involucren).

66. Cf. *id.* en 5.

67. Luis Pérez Aguirre, *El Uruguay impune a la memoria social*, en TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS: 1990 LA IMPUNIDAD EN AMERICA LATINA (Graphis Ltda. 1990) 127, 130.

68. *Ellacuría v. El Salvador*, Caso 10.488, CIDH, Reporte No. 136/99, OEA/Ser.L/V/II.106 doc. 3 rev. ¶ 224 (1999).

a ocurrir en el futuro.”⁶⁹ En definitiva, el derecho a la verdad y el de acceder y recibir información son dos aspectos de una misma obligación y ambos tienen su fundamento en los artículos 1(1), 8(1), 13 y 25 de la Convención Americana.⁷⁰

B. EL DEBER DE LOS ESTADOS DE ADOPTAR DISPOSICIONES INTERNAS QUE GARANTICEN LOS DERECHOS HUMANOS

Pero además de las obligaciones derivadas del derecho internacional, también a nivel local los Estados tienen obligaciones respecto a la protección y garantía de ciertos derechos fundamentales, ya que sus propias constituciones reconocen y protegen un catálogo de derechos inherentes a la personalidad humana que deben respetar, adecuando a tal fin “todo su sistema legal, y por supuesto su comportamiento real, a un respeto cabal de los derechos humanos.”⁷¹ A su vez, las obligaciones de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, atribuidas a los Estados en el marco del derecho internacional integran el *jus cogens*⁷² en razón de ello también “están obligados a respetar, [y] también a garantizar el respeto de los derechos humanos.”⁷³

69. OEA, CIDH, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986*, capítulo V, OEA/Ser.L./V/II. 68, doc. 8 rev. 1 (26 sept. 1986), disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/85.86span/Indice.htm> (siga el enlace del “CAPÍTULO V”).

70. Véase Informe preparado por la Comisión Internacional de Juristas [*International Commission of Jurists*] como *Amici Curiae* Apoyando a los Demandantes ¶ 64, *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Corte IDH (ser. C) No. 91 (2000).

71. Rainer Huhle, Centro de Derechos de Nuremberg, *La violación de los Derechos Humanos: ¿Privilegio de los Estados?*, KO'AGA ROÑE'ETA, (1993), disponible en <http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html> (visitada por última vez 1 nov. 2010) (avanzando que hay unanimidad mundial sobre la responsabilidad exclusiva de los Estados de cumplir con los derechos humanos).

72. UN, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados art. 53, 23 mayo 1969, 1155 U.N.T.S. 331 [en adelante Convención de Viena] (definiendo *jus cogens* como “[U]na norma imperativa de derecho internacional. . . aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”).

73. Véase Horacio Ravenna, *La Globalización de los Derechos Humanos*, EQUIPO NIZKOR (abril 2002), <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/ravena1.html> (notando que el reconocimiento internacional de la importancia de respetar y garantizar los derechos humanos es un nuevo paradigma).

En este marco, el derecho de acceso a la justicia que poseen las víctimas de violaciones de derechos humanos, impone a los Estados la obligación de prevenir futuras violaciones, así como investigar y sancionar a los responsables.⁷⁴ Impone también, la obligación de satisfacer el derecho de las víctimas a un recurso efectivo y equitativo en la búsqueda de la verdad y de los responsables.⁷⁵ Así es como funciona la protección de estos derechos y de ahí también deriva la importancia del acceso a la información en poder del Estado.

El principio de acceso a la justicia está consagrado en todos los sistemas de protección de derechos Humanos: en el artículo 8 de la Declaración Universal,⁷⁶ en el Artículo 2 del PIDCP,⁷⁷ en el Artículo 13 del Convenio Europeo,⁷⁸ en los artículos 8 y 25 de la Declaración Americana⁷⁹ y también en la Carta Africana de Derechos Humanos.⁸⁰

74. Véase Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Res. A.G. 60/147, Doc. O.N.U. A/RES/60/147, ¶ 3(B) (16 dic. 2005) (describiendo el alcance de las obligaciones que tienen los Estados de asegurar el respeto a los derechos humanos de una manera “eficaz, rápida, completa e imparcial”).

75. Véase *id.* ¶¶ 3(c)-(d), 11 (mostrando los derechos de las víctimas a disponer de recursos en contra de violaciones de derechos humanos sin importar quién sea el responsable de la violación).

76. Véase Declaración Universal, *supra* nota 4, art. 8 (estableciendo que, “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”).

77. Véase PIDCP, *supra* nota 7, art. 2 (comprometiendo a los Estados a respetar y garantizar derechos humanos, adoptar medidas legislativas, y proveer recursos efectivos a víctimas de violaciones).

78. Véase Convenio Europeo, *supra* nota 8, art. 13 (declarando que, “Toda persona, cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados, tiene derecho a [la concesión de] un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.”).

79. Véase Convención Americana, *supra* nota 5, art. 8, 25 (detallando las garantías judiciales para todas las personas, incluyendo víctimas y acusados, y la protección judicial para las víctimas, incluyendo un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo).

80. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos art. 26, 27 jul. 1981, Doc. O.A.U. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (postulando que, “Los Estados firmantes de la presente Carta tendrán el deber de garantizar la independencia de los tribunales de justicia y permitirán la creación y la mejora de

Los Estados también están obligados a remover todos los obstáculos que existan en el derecho interno e impidan a las víctimas alcanzar la justicia.⁸¹ Expresa la Corte Interamericana en este sentido, que los Estados no sólo se obligan a respetar los derechos y libertades que dicho instrumento reconoce, sino también a garantizar “el libre y pleno ejercicio de los mismos,”⁸² lo que en definitiva implica que se deben adoptar las medidas necesarias para remover aquellos obstáculos que impiden a los individuos disfrutar de tales derechos.⁸³

Agrega respecto a la imposibilidad o dificultad de las víctimas, de obtener pruebas o de acceder a la información en poder del Estado en casos de violaciones a los derechos humanos, que, “[A] diferencia del Derecho penal interno, en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado.”⁸⁴ Además, “Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio.”⁸⁵

C. GARANTIZAR ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS

Tanto el artículo 12 de la Ley No. 18.381 de Acceso a la Información Pública de Uruguay⁸⁶ como los demás artículos de las leyes analizadas, se enmarcan en ese conjunto de obligaciones que emergen del derecho internacional de los derechos humanos, y que

instituciones nacionales apropiadas que se ocupen de la promoción y la protección de los derechos y libertades garantizados por la presente Carta.”).

81. Véase *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Fondo, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 4, ¶ 168 (29 jul. 1988) (añadiendo que la obligación de los Estados es más “inmediata” de la que figure en el artículo 2 que se establecen en las disposiciones de Derecho interno).

82. *Id.* ¶ 166.

83. Véase *id.* ¶ 168 (notando que si los recursos legislativos nacionales no garantizasen el pleno goce de los derechos humanos bajo el artículo 1 de la Convención Americana, los Estados parte se comprometen a cumplir con los mismos a través de procedimientos constitucionales).

84. *Id.* ¶ 135.

85. *Id.* ¶ 136 (reconociendo que aunque la Comisión Interamericana tiene funciones investigativas, la obligación de investigar una violación recae primordialmente en el Estado).

86. Véase *supra* el texto acompañando la nota 45.

obligan a los Estados no sólo a no ejercer el poder público menoscabando derechos, sino también a garantizar el ejercicio de derechos mediante diversos mecanismos, entre los cuales está la adopción de una legislación necesaria y adecuada a tales fines.

Es que en definitiva, al aprobar tratados, convenciones o pactos que tienen carácter de vinculantes, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen obligaciones no sólo en relación con otros Estados, sino también con sus propios ciudadanos.⁸⁷ Precisamente, las obligaciones que emergen de estos instrumentos jurídicos de derechos humanos, establecen una serie de pautas para que se conformen gobiernos capaces de garantizar jurídicamente el goce y el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas.⁸⁸ Al respecto expresa la Corte Interamericana, que la Convención así como los demás tratados de derechos humanos se inspiran:

[S]e inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados Parte y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno.⁸⁹

En la sentencia del caso *Velásquez Rodríguez* también se expresa en este sentido, cuando establece que, “La primera obligación asumida por los Estados . . . es la de ‘respetar los derechos y libertades’ reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.”⁹⁰ Continúa expresando que la

87. Véase Convención de Viena, *supra* nota 72, art. 29 (informando que los tratados tienen un efecto obligatorio en cualquier territorio del Estado parte).

88. Véase, *por ejemplo*, El Derecho a la Verdad, Res. A.G. 2267 (XXXVII-O/07), Doc. O.N.U. A/RES/2267(XXXVII-O/07), ¶ 7 (5 jun. 2007), disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5830.pdf> (dirigiendo a los Estados miembros a crear mecanismos judiciales y extrajudiciales para asistir en el acceso a información y el derecho a la verdad).

89. *Bronstein v. Perú*, Competencia, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 54, ¶ 42 (24 sept. 1999).

90. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Fondo, Sentencia, Corte IDH (ser. C)

segunda obligación de los Estados es “la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción.”⁹¹ Ello implica que los Estados tienen el deber “de organizar todo el aparato gubernamental y [demás] estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público” de forma tal que se pueda garantizar el ejercicio de los derechos humanos.⁹²

También enuncia en dicho fallo que, “Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”⁹³ Por último, establece que los Estados tienen, según lo estipulado en el artículo 2, el deber de adoptar disposiciones de derecho interno si el ejercicio de algún derecho o libertad mencionado en el artículo 1 no estuviera ya garantizado a través de “medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer[los] efectivos.”⁹⁴

III. OTRAS NORMAS DE DERECHOS HUMANOS QUE INFLUYEN AL DERECHO AL ACCESO DE INFORMACIÓN

Uno de los principios rectores que inspiran el sistema de protección de los derechos humanos, es el denominado principio *pro homine*.⁹⁵ Se trata en definitiva, según explica el autor Humberto

No. 4, ¶ 168 (29 jul. 1988).

91. *Id.* ¶ 166.

92. *Id.* (avanzando que la obligación no es solamente de proveer mecanismos de justicia sino también de asegurar que sean eficaces).

93. *Id.*

94. *Id.* ¶ 168.

95. Véase Mónica Pinto, *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, en LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS POR LOS TRIBUNALES LOCALES 163, 163 (Martín Abregú & Christian Courtis eds., Editores del Puerto s.r.l. 1997) (definiendo *pro homine* como, “un criterio hermenéutico . . . del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos . . . coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos [de] estar siempre a favor del hombre.”).

Henderson, de una regla dirigida a la protección, a la garantía, al privilegio, a la preferencia y a la tutela de los seres humanos, todo lo cual indica que debe adoptarse y aplicarse siempre, “la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano.”⁹⁶

Al respecto la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva No. 5/85, expresa que, “debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana” cuando a una situación se aplica la Convención Americana.⁹⁷ Sergio García Ramírez, un juez de la Corte Interamericana, en su voto razonado a la sentencia del caso *Bámaca Velásquez*, expresa que hay una evolución del concepto de víctima que se relaciona con el principio *pro homine*.⁹⁸ Partiendo de la noción de víctima directa se ha llegado a un concepto más extenso sobre la víctima indirecta y víctima potencial, lo cual también nos indica:

[E]l impulso tutelar del Derecho internacional de los derechos humanos, que pretende llevar cada vez más lejos . . . la protección real de los derechos humanos. El principio favorecedor de la persona humana (sic), que se cifra en la versión amplia de la regla *pro homine* —fuente de interpretación e integración progresiva—, tiene aquí una de sus más notables expresiones.⁹⁹

También la Corte Interamericana se ha pronunciado en varias ocasiones la importancia del principio *pro homine* a través de la interpretación que ha hecho el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (“Convención de Viena”).¹⁰⁰ Es así

96. Humberto Henderson, *Los tratados internacionales de derechos humanos en la orden interno: La importancia del principio pro homine* 39 REVISTA INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS 71, 87 (2004), disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf> (cautelando que no debe haber perjuicio de las reglas tradicionales de interpretación y aplicación de las fuentes de derecho para realizar la norma *pro homine*).

97. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, Corte IDH (ser. A) No. 5, ¶ 52 (13 nov. 1985).

98. Véase *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Fondo, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 70, ¶ 3 (25 nov. 2000) (razonando en el voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez que los conceptos de la víctima han sido temas ampliamente discutidos).

99. *Id.*

100. Convención de Viena, *supra* nota 72, art. 31(1) (estableciendo que un tratado se debe interpretar de buena fe en su contexto y a la luz de sus objetivos);

que, según este organismo, “el principio pro homine emana a su vez del objeto y fin de los tratados de protección de derechos humanos, en razón a que se tiene que considerar en la labor del intérprete según el artículo 31.1 de la Convención de Viena.”¹⁰¹

A. EL DERECHO A LA VERDAD EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

No podemos dejar de mencionar especialmente el desarrollo alcanzado por el *derecho a la verdad*,¹⁰² como un derecho que emana del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y que adquiere en la actualidad una relevancia especial, en relación directa y permanente con el acceso a la información pública. En el caso *Barrios Altos*, la Comisión Interamericana reconoció que es un derecho que se fundamenta en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en:

[L]a medida que ambos son “instrumentales” en el establecimiento judicial de los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental. Asimismo, señaló que este derecho se enraíza en el artículo 13.1 de la Convención, en cuanto reconoce el derecho a buscar y recibir información. Agregó que, en virtud de este artículo, sobre el Estado recae una obligación positiva de garantizar información esencial para preservar los derechos de las víctimas, asegurar la transparencia de la gestión estatal y la protección de los derechos humanos.¹⁰³

véase Álvaro Francisco Amaya Villarreal, *El principio pro homine: interpretación extensiva vs. el consentimiento del estado*, 5 INTERNATIONAL LAW: REVISTA COLOMBIANA DE DERECHO INTERNACIONAL 337, 361 (2005) (elaborando la idea promulgada por la Corte Interamericana que toma en cuenta los propósitos y los objetivos de la Convención de Viena y del PIDCP).

101. Amaya Villareal, *supra* nota 100, en 361.

102. Véase Consejo Económico y Social [ECOSOC], Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *La Administración de la Justicia y los Derechos Humanos de los Detenidos, La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, Doc. O.N.U. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 (2 oct. 1997) (preparado por M. Joinet), disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html> (reconociendo el derecho inalienable a la verdad como principio general del derecho a saber). Establece tres derechos básicos con respecto a las víctimas de violaciones de derechos humanos: (1) el derecho de saber; (2) el derecho a la justicia y (3) el derecho a la reparación integral. *Id.*

103. *Barrios Altos v. Perú*, Fondo, Sentencia, Corte IDH (ser. C) No. 75, ¶ 45 (14 mar. 2001) (acordando con la misma perspectiva de la Comisión Interamericana).

El académico Juan E. Méndez por su parte expresa que, cuando estamos ante casos de violaciones de derechos humanos que revisten el carácter de delitos de lesa humanidad, las víctimas tienen derecho a ser reparadas pecuniariamente, pero también tienen derecho a una reparación integral que incluye el acceso a la justicia y el conocimiento de la verdad.¹⁰⁴ Agrega que:

[A]sí lo ha manifestado el Relator Especial de Naciones Unidas para Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones Flagrantes a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, el jurista holandés Theo Van Boven, luego de un completísimo estudio. Otros relatores especiales, en el ámbito de sus propios mandatos, también han coincidido con Van Boven. En los más recientes pronunciamientos, ellos se han ocupado específicamente de este emergente “derecho a la verdad” que tienen las víctimas y sus familiares.”¹⁰⁵

Continúa explicando que el derecho a la verdad es parte “de un más amplio derecho a la justicia que tienen las víctimas de este tipo de [violaciones].”¹⁰⁶ Debido a ello, las obligaciones que poseen los Estados cuando se producen estos crímenes serían cuatro: (1) la obligación a la verdad; (2) la obligación a la justicia; (3) la obligación a la reparación; y (4) la “obligación de extirpar de los cuerpos de seguridad a quienes se sepa han cometido, ordenado o tolerado estos abusos.”¹⁰⁷ Agrega además que, “Estas obligaciones no son alternativas unas a las otras, ni son optativas; el Estado responsable debe cumplir cada una de ellas en la medida de sus posibilidades y de buena fe.”¹⁰⁸

104. Véase Juan E. Méndez, *El Derecho a la Verdad Frente a las Graves Violaciones a los Derechos Humanos*, en LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS POR LOS TRIBUNALES LOCALES 517, 525 LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS POR LOS TRIBUNALES LOCALES, 517, 525 (Martín Abregú & Christian Courtis eds., Editores del Puerto s.r.l. 1997) (enumerando los crímenes de lesa humanidad como, “Las desapariciones, las masacres, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la detención arbitraria prolongada, son crímenes de lesa humanidad.”).

105. *Id.* en 522-23.

106. Véase *id.* en 525 (aludiendo que el concepto tradicional de reparación no es adecuado por sí sólo ya que solamente requiere regresar a la víctima al statu quo).

107. *Id.* en 526 (proponiendo que estas obligaciones constituyen una reparación “integral”).

108. *Id.* (agregando que el propósito de estas obligaciones no es solamente el de obtener resultados favorables sino también el de cumplir con el debido proceso de

Tan trascendente es *el derecho a la verdad* frente a las violaciones de derechos humanos, que en el año 2007, la Asamblea General de la OEA, aprobó una resolución donde se reconoce expresamente su importancia y su relación con el derecho de acceso a la información,¹⁰⁹ y entre otros conceptos reafirma que:

[L]a Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han reconocido el derecho a la verdad en el marco de las recomendaciones y sentencias adoptadas, respectivamente, sobre varios casos individuales de violaciones a los derechos humanos . . . [Q]ue el derecho a la verdad puede caracterizarse de manera diferente en algunos sistemas jurídicos como el derecho a saber o a ser informado o a la libertad de información.¹¹⁰

Resalta a su vez el compromiso que debe adoptar la comunidad regional a favor del reconocimiento del derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, y que debe alcanzar a sus familias y a la sociedad en su conjunto.¹¹¹ Como parte de ese compromiso, “[S]e debe de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron.”¹¹²

Continúa reconociendo la importancia de que los Estados provean mecanismos efectivos para toda la sociedad. En particular, para que los familiares de las víctimas puedan conocer la verdad con respecto a dichas violaciones, así como también preservar los archivos y otras pruebas relacionadas, con la finalidad de facilitar el conocimiento de tales violaciones, “investigar las denuncias y proporcionar a las víctimas acceso a un recurso efectivo, de conformidad con el derecho internacional, a fin de evitar, entre otros motivos, que estas

la ley).

109. Véase *El Derecho a la Verdad*, preámbulo, Res. A.G. 2175, Doc. O.E.A. XXXVII-O/07 (3 jun. 2007), disponible en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2288_XXXVII-O-07_esp.pdf (citando varios tratados internacionales y resoluciones como apoyo a la importancia del derecho a la verdad, entre ellos la Convención Americana y la Declaración Universal).

110. *Id.*

111. *Id.*

112. *Id.* (señalando lo importante que es para las víctimas y sus familiares que los Estados faciliten el conocimiento de la verdad).

violaciones vuelvan a ocurrir en el futuro.”¹¹³

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas (“ONU”), en la 59ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, ya había aprobado la resolución 2005/66, sobre “El Derecho a la Verdad,” por la cual se reconocía la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos.¹¹⁴ Esta resolución es un gran avance ya que los Estados reconocen:

[E]l derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves de las normas internacionales de derechos humanos, así como a sus familias, en el marco del sistema jurídico interno de cada Estado, de conocer la verdad sobre esas violaciones, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias relacionados con las violaciones.¹¹⁵

En este sentido, también la ONU emitió en el año 2005, la Resolución 35/2005, mediante la cual se establecen los Principios y Directrices básicos sobre el derecho que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos de interponer recursos.¹¹⁶ En el Capítulo X de este documento denominado “Acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación” se establece que:

Los Estados han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos que se tratan en los presentes principios y directrices y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que

113. *Id.*

114. Véase Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *El Derecho a la Verdad*, Doc. O.N.U. E/CN.4/RES/2005/66 (20 abr. 2005).

115. *Id.* en preámbulo (notando que varios Estados ya han cumplido con proveer mecanismos judiciales y extrajudiciales para la investigación de violaciones a los derechos humanos).

116. ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Doc. O.N.U. E/CN.4/RES/2005/35 (20 abr. 2005), disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3774.pdf>.

pueden tener derecho las víctimas.¹¹⁷

Continúa expresando que las víctimas y sus representantes, tienen “derecho a solicitar y a obtener información sobre las causas de su victimización, así como en relación a las causas y condiciones de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones graves de derecho internacional humanitario, pero además tienen derecho a conocer la verdad acerca de [las mismas].”¹¹⁸

CONCLUSIONES

La libertad de expresión y de pensamiento es un derecho humano indispensable para la generación de opinión pública, el fomento de la participación ciudadana y la consolidación de los sistemas democráticos.¹¹⁹ El desarrollo del derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y el reconocimiento del derecho a la verdad, poseen actualmente sólidos fundamentos en el derecho internacional y proyectan consecuencias jurídicas importantes y significativas que contribuyen al respeto y plena vigencia de los derechos humanos.¹²⁰

La falta de información o la desinformación a cargo del Estado, es un elemento que caracteriza a las violaciones de los derechos humanos, al terrorismo de Estado y sobre todo al delito de desaparición forzada, constituyéndose a su vez, en una forma de tortura psicológica para los familiares de las víctimas.¹²¹

Ambos derechos a su vez, poseen una dimensión social o colectiva, ya que pertenecen a la sociedad o la nación como tal. Conocer la historia y los hechos que forman parte de ella, contribuye a consolidar la memoria colectiva y la identidad de los pueblos, ya que forman parte de su acervo cultural e histórico.¹²²

117. *Id.* ¶ 24.

118. *Id.*

119. Véase *supra* notas 22-24 y el texto acompañante (notando que el acceso a la información está vinculado al progreso de la sociedad).

120. Véase *supra* nota 71 y el texto acompañante.

121. Véase *supra* notas 58-60 y el texto acompañante (usando a Uruguay como ejemplo de un Estado que ha sufrido violaciones a los derechos humanos durante periodos de terrorismo).

122. Véase *supra* notas 67-69 y el texto acompañante (avanzando que esta memoria común o colectiva se identifica a través de preguntas y respuestas).

El principio que debe guiar la reglamentación legal del derecho de acceso a la información pública debe ser el de la publicidad sobre el de la reserva.¹²³ Los artículos de las leyes de acceso a la información que hemos analizado, son el fruto de obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos que todos los Estados deberían adoptar, pues constituyen disposiciones de derecho interno de enorme trascendencia jurídica que contribuyen al respeto y protección de los derechos humanos.

Como subyace en toda esta exposición, el derecho de acceso a la información pública ha adquirido una importancia fundamental en el desarrollo de los Derechos Humanos, directamente vinculado a otros derechos fundamentales, como lo son el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la verdad, el derecho a tomar decisiones ciudadanas y políticas debidamente informados, al desarrollo democrático y a la transparencia en la gestión pública.¹²⁴

123. Véase *supra* notas 15, 30, 33, 35 y el texto acompañante (incorporando el concepto de transparencia).

124. Véase *supra* notas 28, 77, 108-14, 119-36 y el texto acompañante.