

Antecedentes Regionales e Internacionales

El derecho de acceso a la información como derecho humano

Numerosas legislaciones de distintos Estados reconocen el derecho de acceso a la información en poder del Estado. Un estudio del Open Society Justice Initiative publicado en el año 2006, señaló que más de 65 países en el mundo han sancionado leyes que establecen mecanismos para que el público pueda acceder a la información. Esta es una tendencia que ha crecido recién en los últimos 6 años, dado que al menos 28 de esas legislaciones se sancionaron desde el año 2000. En más de 40 países este derecho se incorporó en las constituciones.

Numerosos países tienen leyes de acceso o de libertad de información que establecen mecanismos para que las personas puedan solicitar y recibir información en poder del Estado. En países de Latinoamérica y el Caribe el desarrollo de normativa de acceso a la información es un proceso reciente. Las legislaciones de acceso adoptadas varían considerablemente en los términos y alcance de la garantía del derecho de acceso.

La Relatoría destaca que en los últimos años, Trinidad y Tobago, México, Panamá, Perú, Jamaica, Ecuador, República Dominicana y Honduras aprobaron leyes sobre acceso a la información. Algunos países, además de reformas o adopción de leyes, implementaron otras medidas para mejorar el sistema de acceso a la información, como por ejemplo, la adopción de guías para funcionarios.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En este sentido, el 7 de julio de 2006 la Dirección del Sistema Nacional de Archivos de Honduras emitió la Resolución Administrativa No. CNA-001-2005, por medio de la cual consagró un instructivo de organización básica y gestión de archivos de las instituciones públicas y privadas contempladas en la Ley del Sistema Nacional de Archivos y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Además, la Comisión Nacional de Conectividad aprobó un documento denominado Norma Técnica para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Para ello se tomó como base la guía para el desarrollo de sitios Web del Gobierno de Chile.

Canadá y Estados Unidos cuentan con leyes de esta naturaleza desde hace muchos años. Otros Estados han iniciado el proceso de elaboración de este tipo de normativa, siguiendo esta tendencia (Chile, Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Argentina).

Numerosos convenios internacionales en materia de derechos humanos consagran el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión con distintas formulaciones. Sin embargo, hasta el año 2003 no todos los antecedentes internacionales que los interpretaban habían coincidido en señalar que el derecho de acceso a la información era un derecho humano contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

El 13 de enero de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas emitieron la Declaración de Nueva León, mediante la cual se comprometieron “a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información”.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En el estudio realizado por Open Society Justice Initiative mencionado anteriormente, se ha llegado a la conclusión de que los países que consagraron un sistema de acceso a la información en su legislación interna tienen un nivel tres veces más elevado de respuesta a solicitudes, si se los compara con los países que no tienen este tipo de leyes.

Sin embargo, dicho estudio también llega a la conclusión de que los países que tienen leyes de acceso a la información necesitan esforzarse por llevarlas a la práctica, debido a que el silencio se presenta como principal modo de rechazo. Incluso en este punto se ha demostrado que los países que tienen legislación dejan sin respuesta un 38% de los pedidos de información, en comparación con un 56% en los países que no tienen leyes.

Organización de los Estados Americanos y Sistema

Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

En 1948 los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo IV establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el numeral 1 del artículo 13 del mencionado instrumento claramente se expresa que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La Convención Americana consagra expresamente el derecho a buscar y recibir información. En el marco de la OEA tanto los órganos políticos como por ejemplo la Asamblea General, como los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la OEA, Comisión Interamericana y Corte Interamericana, han dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social, de las cuales se han desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo.

En este sentido, desde el año 2003 la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En la última resolución del 3 de junio de 2006, la Asamblea General de la OEA *“instó a los Estados a que respeten y hagan respetar el acceso a la información pública a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”*.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En 1997 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión elaborada por la Relatoría Especial, cuyo Principio 4 reconoce que *“el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”*.

La Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado. En este sentido, la Relatoría manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpan el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar, lógicamente, implicaría un derecho adicional. En este sentido, la CIDH ha resaltado que las todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial.

El 8 de julio de 2005 la Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros, la cual tenía como fundamento fáctico la negativa de una institución del Estado a brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile. La Comisión sostuvo que dicha negativa, así como la falta de un recurso judicial efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y del derecho a la protección judicial.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En la sentencia del 19 de septiembre de 2006 la Corte Interamericana acogió varios de estos alegatos e incorporó a la misma varios estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría como por otros antecedentes internacionales. De esta manera, con la referida sentencia por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Con todos estos antecedentes se afianza el derecho de acceso a la información como derecho humano y ciertas características y elementos que conforman un marco para la construcción de su régimen jurídico. Es importante que los Estados de la región presten particular atención a este antecedente como guía para adecuar su normativa interna en materia de acceso a la información a los estándares internacionales.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información en poder del Estado como derecho humano implica también la necesidad de garantizarlo a través de una protección judicial adecuada, para que de forma rápida y expedita se pueda obtener su protección. En este sentido es importante resaltar que, por los hechos específicos del caso Claude Reyes, el amplio contenido del derecho de acceso a la información en poder del Estado no ha sido aún descrito de forma integral por la Corte y los hechos de casos futuros podrán ayudar a delinear su alcance.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Sistema de la Organización de las Naciones Unidas

Desde 1946 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), trabajó con el concepto de libertad de información. En su Resolución 59 (1) de 1946 la Asamblea General afirmó que *“la libertad de información es un derecho humano fundamental y [...] la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas”* y que abarca *“el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias”*.

El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (PIDCP) adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, vigente desde 1976, cuyo texto es similar al de la Declaración Universal, establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información en marzo de 1993. Desde 1998 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión ha declarado inequívocamente que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado está protegido por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Posteriormente, en su informe anual de 1999 el referido Relator enfatizó el derecho de acceso como derecho en sí mismo y destacó ciertos principios que lo rigen.

Antecedentes Regionales e Internacionales

La redacción del artículo 19 del PIDCP y de la Declaración Universal permite inferir que se protege igualmente el derecho de buscar y recibir información, de forma similar a como se ha interpretado el contenido y alcance del artículo 13 de la Convención Americana.

En materia específicamente relacionada con el derecho de acceso a la información sobre cuestiones ambientales es preciso destacar la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 de la ONU. El Principio 10 de dicha Declaración establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

En 1998 la Comisión Económica para Europa, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, adoptó la “Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”, en el marco de la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca, instrumento conocido como el Convenio de Aarhus.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Consejo de Europa

En el ámbito del Consejo de Europa, organización internacional creada en 1949 con sede en Estrasburgo integrada por 46 países de Europa, cuya misión, entre otras, es promover y proteger los derechos humanos y el estado de derecho, existen importantes antecedentes en materia de acceso a la información, provenientes de distintos órganos que componen el Consejo de Europa, como la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el ejercicio de su función jurisdiccional, ha emitido diversas decisiones que serán analizadas seguidamente.

El derecho a la libertad de expresión se encuentra establecido en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, abierto para la firma por el Consejo de Europa en 1950 y vigente desde

1953. Dicho artículo no incluye expresamente el derecho de buscar información y, en lo pertinente, señala que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende 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.

A su vez, el artículo 8 del Convenio Europeo consagra el derecho al respeto a la vida privada y familiar. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado que en ciertas circunstancias dicho artículo protege aspectos relacionados con el acceso a la información de las personas. El artículo 8 establece que:

Antecedentes Regionales e Internacionales

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.
2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha emitido numerosas recomendaciones y resoluciones que se relacionan con el derecho de acceso a la información y con la necesidad de que se entienda como parte del derecho a la libertad de expresión e información descrito en el artículo 10 del Convenio Europeo. El 23 de enero de 1970 emitió la Recomendación No. 582 sobre medios de comunicación masiva y derechos humanos, mediante la cual realizó recomendaciones al Comité de Ministros en materia de "derecho a la libertad de información". Al respecto, recomendó instruir al Comité de Expertos en Derechos Humanos a que considerara e hiciera recomendaciones sobre:

La ampliación del derecho a la libertad de información establecido en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, a través de la adopción de un protocolo o de otra manera, de forma tal que se incluya la libertad de buscar información (la cual está incluida en el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); y debe existir el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público, sujeta a las limitaciones apropiadas.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Ese mismo día emitió la Resolución No. 428 contentiva de una declaración sobre medios de comunicación masiva y derechos humanos, en la cual afirmó que el derecho a la libertad de expresión debe incluir el derecho de buscar información, así como que debe existir *“el correspondiente deber de las autoridades públicas de hacer accesible la información sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables [...]”*.

Asimismo, en su Resolución N° 854, adoptada el 1 de febrero de 1979, recomendó al Comité de Ministros *“invitar a los Estados Miembros, que no lo hubieren hecho, a introducir un sistema de libertad de información”* que incluyera el derecho a buscar y recibir información de las agencias y departamentos gubernamentales.

El 29 de abril de 1982 el Comité de Ministros adoptó una *“Declaración sobre libertad de expresión e información”*, en la cual expresó el objetivo de buscar una política de apertura de información en el sector público, así como la protección del derecho de todos a buscar y recibir información e impartir dicha información, de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 10 del Convenio Europeo.

El 21 de febrero de 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió una recomendación sobre el derecho de acceso a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. En dicha recomendación, el Comité, tomando en consideración los artículos 19 del PIDCP y el artículo 10 del Convenio Europeo, declaró que *“los Estados miembros deben garantizar el derecho de toda persona de tener acceso, a solicitud, a los documentos oficiales en poder de las autoridades públicas. Este principio debe aplicarse sin discriminación de ninguna naturaleza, incluyendo aquella referida al origen nacional”*.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En mayo de 2005 el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su decisión No. CM/866/0405 encomendó a un grupo de expertos redactar un tratado en el que se sentaran los principios para el acceso a documentos oficiales a través de la elaboración de instrumentos vinculantes para los Estados miembros del Consejo. Dicho instrumento debe tener en cuenta la legislación nacional y las prácticas de los Estados en la materia.

Por su parte, el órgano jurisdiccional del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha emitido diversas decisiones en el marco de su función contenciosa que reflejan la discusión en torno al reconocimiento del acceso a la información como un derecho humano.

En 1987 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió una sentencia en el caso *Leander v. Sweden*, en la cual tuvo que interpretar el contenido del derecho de “recibir” información, consagrado en el artículo 10 de la Convención. En este caso el señor Leander solicitaba la entrega de información sobre su persona que contenía el registro del Departamento de Seguridad de la Policía Nacional y que fue la base en que se fundamentó el gobierno para decidir que dicho señor no reunía los requisitos de seguridad para asumir un cargo. Se le negó tal acceso con fundamento en una ordenanza de control personal que permitía a la policía recabar información sobre las personas con base en la necesidad de prevenir y detectar ofensas en contra de la seguridad nacional. El Tribunal Europeo no encontró violación alguna al Convenio. Específicamente en lo que al artículo 10 del Convenio respecta el Tribunal afirmó que dicho artículo “*prohíbe al Estado impedir o restringir que una persona reciba información que otros deseen o puedan desear impartirle*”, pero no confiere al individuo el derecho de acceder a un registro que contiene información sobre su posición personal, y no supone una obligación del Estado de suministrar tal información a quien la solicita.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Con posterioridad se le presentaron dos casos relevantes, *Gaskin v. the United Kingdom* y *Guerra and others v. Italy*, los cuales tuvieron similar resultado sobre la interpretación del referido artículo 10. Sin embargo, la Corte entendió que en algunas ocasiones puede surgir un deber del Estado de suministrar información, con base en el artículo 8 del Convenio, sin que dicha afirmación suponga *“opinión alguna sobre la posibilidad de desprender del artículo 8 derechos generales de acceso a datos personales e información”*.

En 1989, el Tribunal Europeo decidió el caso *Gaskin*. La víctima era un niño, quien luego de la muerte de su madre permaneció en custodia del Estado hasta que cumplió 18 años. En distintos momentos se le asignaron padres adoptivos. *Gaskin* solicitó acceso a los archivos sobre su persona que el Estado tenía la práctica de llevar y que de acuerdo a un reglamento tenían cierta confidencialidad. Inicialmente quería información sobre quiénes eran las personas que lo tuvieron en custodia en distintos momentos, dónde y en qué condiciones. Ello debido a que consideraba que había sido maltratado y quería demandar a las autoridades estatales por daños a causa de su negligencia. Luego solicitó acceso a todos los archivos. El Tribunal Supremo, con poder para ordenar el suministro de información a quien puede ser parte en procedimiento legal por daños, decidió que no se debía suministrar la información, dado el interés público en el funcionamiento apropiado del servicio de custodia de niños del Estado. *Gaskin* alegó que la información debía ser puesta a su disposición y que existía un interés público en que el sistema de custodia de un niño pueda ser revisado en cierta medida y apeló esa decisión sin resultado positivo. Con posterioridad se le dio acceso a la información que provenía de fuentes que dieron su consentimiento a tal acceso. En este caso el Tribunal Europeo señaló que la confidencialidad de los registros públicos es de importancia para que las personas puedan recibir información confiable y objetiva, y que la confidencialidad puede ser necesaria para la protección de terceros. Por ello, un sistema en el que el acceso a los registros se sujete al consentimiento de quien

Antecedentes Regionales e Internacionales

contribuyó con la información puede, en principio, ser compatible con las obligaciones de la Convención. Sin embargo, para que por este sistema se equilibre el interés del individuo que solicita información que se relaciona con su vida privada y familiar se debe garantizar que exista un procedimiento ante una autoridad independiente que decida sobre el acceso, en el caso de que quienes suministraron la información no contesten o nieguen impropiamente su consentimiento.

Como Gaskin no contaba con dicho procedimiento, el Tribunal Europeo encontró que los hechos constituían una violación del artículo 8 del Convenio, relativo al derecho al respeto a la vida privada y familiar.

En 1998 el Tribunal decidió el caso Guerra, el cual hace referencia a la falta de acción del Estado al no suministrar información de oficio acerca de los riesgos al bienestar y a la salud en que se encontraban las personas que vivían cerca de una industria química, así como no informar sobre cómo proceder en caso de un accidente en dicha industria.

El Tribunal Europeo señaló que, en las circunstancias del caso, el artículo 10 del Convenio no imponía a los Estados obligaciones positivas de recolectar y diseminar información de oficio. Sin embargo, debido a que la severa polución ambiental puede afectar el bienestar de los individuos y prevenirlos de disfrutar su hogar, la falta de suministro de información esencial sobre los riesgos en que se encontraban violó el artículo 8 del Convenio.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Tanto en el caso Gaskin como en Guerra, el Tribunal encontró que en determinadas ocasiones puede surgir una obligación positiva del Estado de suministrar información, pero canalizó la violación en derechos distintos al de libertad de expresión, como lo son los derechos a la vida privada y familiar, que se veían afectados debido a que el contenido de la información solicitada se refería a dichos derechos.

En el Caso Open Door and Dublin Well Woman and Others v. Ireland, el Tribunal se pronunció respecto de una restricción establecida por una corte irlandesa prohibiendo a la referidas organizaciones (quienes en el marco del sistema europeo pueden ser víctimas) suministrar información a mujeres embarazadas relativa a la ubicación de clínicas que realizaban abortos en el Reino Unido o cómo contactarlas. En el Reino Unido, a diferencia de Irlanda, el aborto está permitido. En dicha sentencia, el Tribunal Europeo encontró una violación del derecho a suministrar información de las organizaciones que no pudieron impartirla por la orden de la corte irlandesa, pero no llegó a la misma conclusión respecto de las mujeres que no pudieron recibir la información solicitada por la interferencia de los tribunales internos. El Tribunal resaltó el efecto nocivo que puede tener la falta de información en casos tan delicados que, aunque pueden suponer profundos cuestionamientos en el ámbito moral, una prohibición de entregar información puede tener efectos más adversos en las mujeres de escasos recursos o sin el nivel de educación necesario para acceder a fuentes alternativas de información.

El 19 de octubre de 2005 el Tribunal Europeo en el caso Roche v. The United Kingdom, en su composición de Gran Cámara, tuvo una nueva oportunidad de reexaminar la materia al presentarse una petición alegando la violación, entre otros, al artículo 10 de la Convención Europea. En este caso, el Estado no suministró información requerida por una persona que había participado en

Antecedentes Regionales e Internacionales

exámenes en los que se exponía al gas mostaza para determinar la resistencia de la ropa militar a tal gas, así como se exponía a la inhalación del gas nerve, para comprobar la resistencia del personal militar a dicho gas. Esta persona quería acceder a los archivos que el Estado tenía sobre dichos exámenes.

El Tribunal Europeo afirmó que la libertad de recibir información no puede ser entendida en el sentido de imponer a un Estado, en las circunstancias como las de dicho caso, obligaciones positivas de suministrar información de oficio. Al respecto, entendió que el acceso a información sobre el peligro al que estuvo expuesto en los referidos exámenes se encontraba suficientemente ligado a su vida privada, de conformidad con el artículo 8 de la Convenio Europeo, por lo cual decretó una violación a dicho artículo y desestimó el alegato sobre el artículo 10 del Convenio.

Estas decisiones han sido entendidas por algunos autores en el sentido de que el Convenio Europeo no protege la libertad de información y no establece que las autoridades públicas estén obligadas a suministrar la información que les es solicitada. En cambio, otros autores entendieron que, al agregar la Corte en sus consideraciones las palabras "*en las circunstancias del presente caso*", dejó la puerta abierta para resolver de una forma diferente.

En julio de 2006 el Tribunal Europeo emitió una decisión que contiene una interpretación más amplia del artículo 10 de la Convención. Se trata de una decisión sobre la inadmisibilidad del caso *Sdruzeni vs. República Checa*, mediante la cual, pese a citar los precedentes de *Guerra y Roche* y establecer que es difícil deducir de la Convención Europea un derecho general de acceso a la información y documentos de naturaleza administrativa, afirmó que el rechazo de las autoridades checas de la solicitud de información podía interferir

Antecedentes Regionales e Internacionales

con el derecho del solicitante de recibir información, protegido por el artículo 10 del Convenio Europeo. Para ello tuvo en cuenta que el peticionario era parte en un procedimiento administrativo de revisión sobre el impacto ambiental de la construcción de un reactor nuclear. Sin embargo, debido a que el Estado fundamentó la limitación impuesta en la protección de los derechos de los demás (secreto industrial), seguridad nacional (riesgo de ataques terroristas) y salud pública, el Tribunal determinó que no se violó el artículo 10.2 del Convenio Europeo. También enfatizó que la información solicitada no era de interés público.

De esta manera, para reconocer la existencia de una obligación de suministrar información por parte del Estado, el criterio del Tribunal Europeo hasta el momento es que se acredite la vinculación o afectación de otro derecho, como el de la vida privada o familiar. Para que se genere la obligación positiva del Estado de suministrar lo solicitado por una persona, se debe acreditar un interés específicamente afectado. Por otro lado, el artículo 10 del Convenio Europeo protege el derecho de *“recibir información”* cuando se trata de información que quiere ser suministrada. En este caso, el Estado no debe intervenir en dicha entrega.

Unión Europea

La Unión Europea (UE) es el producto de la integración *“cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”* y *“tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas”* por el Tratado de Maastrich. Tiene por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos. Se han creado instituciones comunes con el fin de que se puedan tomar,

Antecedentes Regionales e Internacionales

democráticamente y a escala europea, decisiones sobre asuntos específicos de interés común.

Su núcleo institucional está formado por tres organismos:

El Parlamento Europeo: que representa a los ciudadanos.

El Consejo Europeo: que representa a los gobiernos.

La Comisión Europea: que es el organismo que defiende tradicionalmente los intereses comunitarios, los del conjunto de la UE.

A este “triángulo institucional” se añaden otras dos instituciones: El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Algunas de las instituciones mencionadas han realizado distintas actividades y se han emitido distintas decisiones e instrumentos que tienen relación con el derecho de acceso a la información.

En diciembre de 2000 el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, durante la Cumbre Europea de Niza, aprobaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En dicho instrumento se consagra el derecho a la libertad de pensamiento e información y, debido a que su formulación tiene como base el texto del artículo 10 del Convenio Europeo, no se incluye en su formulación el derecho de buscar información.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Sin embargo, la Carta trae consigo el reconocimiento explícito del derecho de acceder a la información de carácter personal en su artículo 8 que establece, en cuanto a la protección de datos personales:

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.
2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley.
3. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación.

Además, el artículo 42 de la Carta reconoce a todo ciudadano de un Estado miembro el derecho de acceso a los documentos de las instituciones europeas. Dicho artículo expresa que:

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

Antecedentes Regionales e Internacionales

El 28 de enero de 2003 se emitió la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo relativa al acceso del público a la información medioambiental.

El 17 de febrero de 2005 el Consejo de la Unión Europea aprobó, en nombre de la Comunidad, la "*Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*" o Convenio de Aarhus que había sido elaborado en el marco de la Comisión Regional para Europa de las Naciones Unidas.

El 3 de mayo de 2006 la Comisión Europea, siguiendo el mandato del Tratado de Maastrich que exige que las funciones de las instituciones gubernamentales europeas sean transparentes, adoptó un *green paper* o libro verde denominado European Transparency Initiative. Este documento busca asegurar que la Unión Europea esté abierta al escrutinio público y sea responsable por su trabajo. Se establecen, entre otros, obligaciones de generar información sobre temas específicos, por ejemplo, sobre beneficiarios de fondos europeos y sobre las relaciones entre las instituciones europeas y quienes realizan lobby, para que el público en general pueda conocer la influencia de estos en las instituciones europeas a las que representan, cuáles son sus misiones y cómo se financian. Este *green paper* o libro verde ha generado amplia discusión entre las instituciones europeas; por ejemplo, el Comité Económico y Social manifestó, entre otros, que considera necesario establecer una distinción entre acceso a la información "el cual es un derecho de todos los ciudadanos europeos" de lo que el documento denomina "consulta", la cual se limita a aquellos que tienen un interés legítimo interés en las políticas comunitarias.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea tuvo la oportunidad de tratar temas de acceso a la información. En el marco de sus competencias, dicho Tribunal anuló la decisión del Consejo Europeo que denegó a un periódico acceso a ciertos documentos de la Unión Europea. El referido Tribunal sostuvo que el Consejo debe tomar en cuenta los intereses de los ciudadanos en acceder a documentos con los propios intereses del Consejo en la confidencialidad de sus deliberaciones. De esta manera, el Tribunal anuló la decisión del Consejo, al entender que este no realizó genuinamente dicho balance.

Se puede observar que los antecedentes de la Unión Europea reflejan la protección del acceso a la información, mayormente, a través de políticas de transparencia que pueden tener el mismo fin de hacer llegar y permitir el acceso a la información que se encuentre en poder de las instituciones Europeas, reduciendo, en algunas oportunidades, el alcance del acceso a documentos oficiales.

Sistema Africano de Derechos Humanos

En el Sistema Africano de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de expresión se encuentra establecido en el artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (“la Carta Africana”), también denominada Carta de Banjul, la cual expresa que:

Antecedentes Regionales e Internacionales

4. Todo individuo tendrá derecho a recibir información.
5. Todo individuo tendrá derecho a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respete la ley.

En el Sistema Africano se reconoce el derecho de acceso a la información en poder del Estado como derecho contenido en el de libertad de expresión. El 23 de octubre de 2002 la Comisión Africana emitió la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, en cuyo capítulo titulado "*libertad de información*" sostiene que los organismos públicos tienen información como custodios del bien común, así como afirmó que todos tienen derecho de acceder a dicha información, sujeto solamente a reglas claramente establecidas por la ley. Dicho capítulo establece que:

1- Los organismos públicos tienen información no para ellos, sino como custodios del orden público y todos tienen derecho de acceso a dicha información, sujeto solo a limitaciones claramente establecidas por la ley.

2- El derecho a la información debe ser garantizado por ley, de conformidad con los siguientes principios:

- Todos tienen derecho de acceso a la información en poder de entidades públicas;
- Todos tienen derecho de acceso a la información que sea necesaria para el ejercicio o la protección de todo derecho y que esté en poder de entidades privadas; ante una entidad y/o tribunal independiente;

Antecedentes Regionales e Internacionales

- Se debe requerir activamente a las entidades públicas, aún en ausencia de una solicitud, que hagan pública información importante de gran interés público;
- Nadie puede estar sujeto a sanción por suministrar de buena fe información equivocadamente, o aquella que revele una seria amenaza a la salud, seguridad del medioambiente, salvo cuando la imposición de sanciones persiga un interés legítimo y sea necesaria en una sociedad democrática; y
- Las leyes de información reservada deben ser enmendadas de forma tal que sean compatibles con los principios de libertad de información.

3- Todos tienen derecho de acceder y actualizar o corregir su información personal, sea que se encuentre en poder de entidades públicas o privadas.

Además la Comisión Africana, a través de sus decisiones, aunque no se ha pronunciado específicamente sobre el derecho de acceso a la información, ha definido con mayor precisión los derechos que protege el artículo 9 de la Carta Africana, así como se ha referido a las limitaciones que se aplican a esos derechos. En sus decisiones en materia de libertad de pensamiento y de expresión la Comisión Africana ha utilizado antecedentes de la Corte Europea y de la Corte Interamericana para resolver casos que se le presentaron.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Commonwealth

Los 53 Estados miembros que conforman la asociación del Commonwealth trabajaron sobre el derecho a la información desde 1980. En 1999 Commonwealth adoptó los Principios de Libertad de Información en los que recomendó a los Estados que reconozcan la libertad de información como un derecho legal y justiciable, así como que se rijan por la presunción a favor del suministro de información. En el 2002 la Secretaría del Commonwealth diseñó una ley modelo sobre libertad de información, con el propósito de que los Estados se guíen por ella.

Declaraciones Conjuntas sobre Libertad de Pensamiento y de Expresión de las Distintas Regiones

Uno de los antecedentes internacionales que se deben destacar son las declaraciones conjuntas en materia de libertad de expresión. Hasta el presente se han emitido nueve declaraciones conjuntas, las cuales tienen especial relevancia en materia de acceso a la información.

En 1999 se llevó a cabo la primera reunión en Londres de los expertos regionales en la materia. El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión manifestaron que *“implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos”*.

Antecedentes Regionales e Internacionales

En la reunión del 6 de diciembre de 2004 emitieron otra declaración conjunta, en la cual observaron *“el reconocimiento cada vez mayor del derecho fundamental al acceso a la información en poder de las autoridades públicas”*. Asimismo, enfatizaron que el derecho de acceso a la información constituye un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global basada en el principio de máxima divulgación.

El 19 de diciembre de 2006 emitieron una nueva declaración conjunta en la cual, entre otras, enfatizaron la importancia de la reciente decisión de la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros. En dicha declaración indicaron que los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información. Los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas.

Se ha creado un consenso interregional de expertos sobre la existencia del derecho de acceso a la información en poder del Estado como derecho protegido y contenido en la libertad de expresión.

En noviembre de 2000 se adoptaron los Principios de Lima sobre derecho de acceso a la información, en los que participaron, entre otras personas, el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. En dicho documento, se

Antecedentes Regionales e Internacionales

destacó, entre otras cosas, que *“el acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o de fuentes oficiales”*.

Otros Antecedentes Internacionales que Reconocen el Derecho de Acceso

Entre otros antecedentes importantes en la materia pueden mencionarse particularmente la Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración de SOCIUS Perú 2003, los cuales fueron explícitamente tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir sus Resoluciones relacionadas con el “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia”.

Además se han desarrollado otros documentos y principios sobre el derecho al acceso a la información, como por ejemplo los Principios de la legislación sobre libertad de información de Article XIX o los Principios del derecho de saber de Open Society Initiative.

El acceso a la información ha evolucionado hacia su consagración internacional como derecho humano cuyo fundamento jurídico se canaliza principalmente en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Antecedentes Regionales e Internacionales

Referencias:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/39.pdf>

Estudio sobre el derecho de acceso a la información. Organización de los estados americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría especial para la libertad de expresión. (2007) Washington, D.C. pp. 12-30.

<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>