

Capítulo 3

Hacia un modelo de transparencia y acceso a la información en el sistema interamericano de derechos humanos

Miguel Pulido Jiménez

Mariana González Armijo

María Sánchez de Tagle

Silvia Ruiz Cervantes

Jaqueline Sáenz Andujo

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Resumen

Como parte de la construcción de legitimidad, confianza y fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, estos deben contar con una política de transparencia activa y con un diseño institucional que permita acceder a la información relevante para los usuarios. Si bien se ha determinado que los organismos internacionales están sujetos a políticas de transparencia y acceso a la información, y la propia Organización de los Estados Americanos publicó su política en mayo de 2012, aún dista mucho de contar con una práctica activa y adecuada para lograr la máxima publicidad de la información de la cual es depositaria. En ese sentido, este artículo brinda elementos que muestran el estado de la transparencia en la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales justifican la importancia de avanzar hacia lineamientos claros en múltiples aspectos como los procesos de designación, la tramitación de casos individuales, el estado financiero, entre otros, y brindan criterios bajo estándares internacionales para lograr un verdadero avance en el tema.

Introducción

En una sociedad que se precie de ser democrática, los ciudadanos deben disponer de información para opinar sobre los asuntos públicos. Además, para sostener la viabilidad de una democracia de carácter participativo, debe garantizarse el acceso de la sociedad a datos suficientes, oportunos y veraces sobre la actuación gubernamental, la gestión de los recursos públicos, el impacto de las decisiones y los razonamientos que las fundamentan. Todos estos factores están directamente relacionados con la legitimidad democrática de las instituciones.

Por ello, al estar relacionada con la administración y el conocimiento de la información pública gubernamental, la transparencia es un tema cada vez con más arraigo y presencia en los discursos políticos, en la deliberación académica y en los reclamos de la sociedad civil, particularmente la organizada.

La justificación de la transparencia se nutre de argumentos de diversas disciplinas: el derecho, la ciencia política, la administración pública e incluso la ética de la función pública. En democracias esto es así pues supone un flujo informativo cuya existencia se considera no negociable en la medida que se acepta que la información que el Estado “utiliza para realizar sus funciones no le pertenece a él, sino al conjunto de individuos y grupos que le permiten existir y que son, en último término su razón de ser” (Aguilar y Bautista 2005: 16).

Vista en clave democrática, la transparencia abarca un amplio campo de instituciones y esferas de interacción que se consideran públicas. Conviene recordar que con el objeto de realizar sus tareas, el Estado mantiene el esquema clásico de la división de poderes, es decir, en ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, en la región de las américas, la evolución de las relaciones entre Gobierno y gobernados, y el incremento en las demandas de la ciudadanía por instituciones públicas más eficientes y efectivas han dado pie a un complejo esquema que contempla órganos con funciones específicas pero de distinta naturaleza a los tradicionales. Entre ellos podemos mencionar: órganos electorales, bancos centrales autónomos y organismos que tienen por encargo la protección tanto jurisdiccional como no jurisdiccional de los derechos humanos.

Nuevamente, desde una perspectiva democrática y una noción amplia de las instituciones de carácter público, los organismos internacionales y la interacción de estos con los Estados son de alta relevancia para la sociedad. A la luz de lo anterior, cobra especial importancia abordar la manera en la que los órganos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) transparentan su quehacer. Su carácter de instancia pública de derecho internacional lo sujeta a un conjunto de disposiciones normativas que regulan su funcionamiento, pero deben disponer además de fuentes de legitimidad democrática.

Lo anterior es relevante pues tradicionalmente el SIDH ha sido un sujeto promotor de las condiciones de transparencia en los Estados de la región. De hecho, su contribución a la adopción de marcos normativos, al diseño de instituciones y a la promoción de prácticas para la disposición de información por parte de la ciudadanía es notable. Sin embargo, en este capítulo se desarrolla una aproximación novedosa: el SIDH como objeto de transparencia y sujeto de reglas y procedimientos propios. Para ello se elaboran diversos argumentos que justifican y dan fundamento a la necesidad de tener una política de transparencia en el sistema.

En el capítulo se abordan, primero, ciertas bases conceptuales, se hace una revisión del estado de la cuestión en el SIDH, se revisan estándares comparados y, finalmente, se proponen de forma sintética principios y bases para una política de transparencia y de acceso a la información que colabore a mejorar las condiciones actuales de funcionamiento de los órganos del SIDH.

Noción de transparencia en general y en el SIDH

Una de las demandas más recurrentes de la ciudadanía en los últimos años ha sido establecer un marco normativo e institucional que permita que expresiones como acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas desciendan del discurso académico y político a la realidad pública. Estos conceptos han nutrido de manera sustancial el debate sobre las nuevas ideas, formas y prácticas que se requieren en el proceso de consolidación de las instituciones públicas. En ellos va implícita una nueva forma de relación entre los órganos públicos y la ciudadanía que permita que la sociedad en general entienda mejor los términos en los que

las autoridades están obligadas a cumplir con su mandato; además de un mayor control de su función; y, finalmente, la oportunidad de incidir en sus decisiones.

Debido a este potencial, la transparencia en instituciones públicas de carácter internacional —como lo son los órganos del SIDH— es uno de los factores que deben estudiarse y promoverse. Con el objeto de contribuir a dar claridad a las implicaciones de la transparencia, se hacen ahora algunas precisiones.¹

Transparencia en sentido amplio

De inicio conviene señalar que la transparencia se puede entender en un sentido amplio y en un sentido estricto. El primero de ellos se entiende como el resultado de un conjunto de medidas y políticas implementadas como consecuencia de la naturaleza de las responsabilidades públicas, que permiten a la ciudadanía estar permanentemente en condiciones de conocer información veraz, completa y oportuna sobre la forma en la que se lleva a cabo la actuación.

La transparencia es una característica, una cualidad, es decir, se es o no transparente. En este sentido, un Gobierno, o cualquier oficina pública, agencia de Estado o de carácter internacional es transparente cuando logra crear las condiciones que permiten a la sociedad conocer a plenitud su actuación, de forma tal que toda decisión, la racionalidad que está detrás de ella, “así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general” (Hofbauer y Cepeda 2005: 39).

Esta concepción amplia de la transparencia ha sido asociada con una caja de cristal o con una vitrina pública y ha servido, también, como uno de los fundamentos del ejercicio democrático de la función pública. Vista así, la transparencia implica necesariamente

1 Es importante destacar que en torno a las definiciones y aplicaciones de la transparencia existe un debate académico vivo y muy interesante. En este sentido, la presente es una propuesta de conceptualización cuyo objetivo medular es identificar los componentes claves que permitan diferenciarla de conceptos afines como rendición de cuentas y acceso a la información. Otras referencias sobre el concepto de transparencia se pueden encontrar en: Concha Cantú, López-Ayllón y Tacher Epelstein (2004); Merino (2005); SFP (2005); Vergara (2005); Peschard (2005); Cárdenas (s. f.); Ruiz (2006).

la publicidad de los actos, lo que “constituye el mejor factor de control —o bien de legitimación— del ejercicio del poder llevado a cabo por los representantes” (Abramovich y Courtis 2003).

Transparencia en sentido estricto

En el escenario anterior subyace la transparencia en su sentido estricto, también llamada transparencia activa o información pública de oficio, que no es sino la obligación con fundamento en una fuente normativa que tienen las instituciones públicas de poner, por medios remotos y de forma permanente, determinada información sobre sus funciones a disposición de la ciudadanía.

La transparencia activa suele regular de forma implícita o explícita la obligación de realizar distintas acciones positivas para difundir información e incluso sanciones para los responsables que omitan su obligación. La más importante de estas es procesar la información para cumplir el mandato de presentar al público ciertos datos procesados.

Así, la transparencia, en su sentido estricto, es uno de los componentes que permiten la transparencia en su sentido amplio. Se trata de un instrumento para materializar la hipótesis de la vitrina pública, también recogido, en principio, por la mayoría de los estándares internacionales e instrumentos de carácter normativo que sobre la materia se han emitido.²

Condiciones de la transparencia

Según se ha señalado, la transparencia, en sus sentidos amplio y estricto, carece de un destinatario específico y predefinido o individualizado. Una de sus características principales es que está dirigida al público en general, es decir, cada ciudadano es un potencial receptor y beneficiario de la transparencia.

En el caso de la transparencia activa, es determinante crear las condiciones para que la información mínima pueda ser conocida por el espectro más amplio de ciudadanos, colocando efectivamente la información en una vitrina pública.

2 Véase, por ejemplo, Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2010. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

Disponibilidad, accesibilidad, permanencia y acceso remoto son factores claves para lograrlo. La información está disponible para la ciudadanía cuando hay suficiente y el órgano público está en condiciones de mostrarla; es accesible cuando es asequible materialmente, en el más amplio sentido, para la ciudadanía, es decir, puede conocerla, verla, tenerla, comprenderla y utilizarla posteriormente; la permanencia implica que las características anteriores sean sostenidas en el tiempo; el acceso remoto significa que no es necesario trasladarse hasta los sitios en donde se encuentran archivados originalmente los datos para acceder a ellos.

La suma de estos cuatro factores resulta en lo siguiente: la transparencia activa se cumple cuando la ciudadanía está en condiciones de conocer, en un mismo sitio y cuando lo decida, toda aquella información que la norma señala debe ser puesta a su disposición.

Como es de suponer, esto origina nuevos planteamientos: ¿Cuánta información satisface cada rubro de los que deben presentarse? ¿Cuál es el medio más adecuado para cumplir con la disponibilidad, accesibilidad, permanencia y acceso remoto? Y, por último, ¿en qué forma o formatos debe exponerse la información para que en efecto se cumplan la disponibilidad y la accesibilidad?

Naturaleza pública y noción de interés público de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos

Con el fin de identificar el interés público en el funcionamiento de instituciones como la OEA y los órganos del sistema interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), conviene hacer una breve referencia al origen, la naturaleza y la función de este sistema.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es una organización internacional creada por los Estados del hemisferio americano con el fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.³

Desde su creación, los Estados americanos han adoptado una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base nor-

3 Artículo 1 de la Carta de la OEA.

mativa de un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, al reconocer estos derechos, establecer obligaciones tendientes a su promoción y protección y crear órganos destinados a velar por su observancia.⁴

Por su parte, la CIDH tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. Entre sus múltiples funciones se destacan el conocimiento de peticiones individuales, las visitas *in loco*, audiencias temáticas o de casos, los informes de país, temáticos o anuales, entre otras.

En cuanto a la Corte IDH, la Convención Americana sobre Derechos Humanos creó en 1969 el tribunal, y fue establecido y organizado una vez que dicho tratado entró en vigor. La Corte IDH fue instalada formalmente en su sede en San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979. Por cuanto hace a sus funciones, la Corte IDH es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para el cumplimiento de dicho objetivo, la Corte tiene dos funciones primordiales, la jurisdiccional y la consultiva.

De acuerdo con lo anterior, es indispensable que los órganos principales del SIDH —CIDH y Corte IDH— cuenten no solo con elementos legales y materiales para desempeñar sus funciones, sino también con un alto grado de legitimidad que les permita ejercer con autoridad la persuasión requerida para lograr el cumplimiento de su encargo y alcanzar los niveles de incidencia propios del mismo.

Según Claudio Nash, la transparencia debe ser aplicada a los órganos del SIDH, pues: a) una mayor transparencia aumenta la legitimidad de los órganos; b) tiene efectos positivos respecto de mejorar el acceso a la justicia de las personas; c) hace posible el control del funcionamiento de los órganos interamericanos por parte de la sociedad civil (Nash *et al.* 2012: 12).

Esta legitimidad emana, principalmente, del adecuado ejercicio de sus facultades, del cumplimiento puntual de sus obligaciones, de su cercanía y proximidad a la problemática que aqueja a

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2012. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (Actualizado a 30 de abril de 2012). Washington, D.C., p. 2.

las víctimas, del uso justificado y eficiente de los recursos económicos y materiales, así como del reconocimiento y prestigio público de quienes integren sus órganos de conducción. Por ello, la comunicación con la sociedad (en términos generales la población de los Estados parte) deviene en necesaria para lograr fortalecer esta confiabilidad. La ausencia de resultados o la inadecuada difusión de estos, así como la opacidad, o incluso el simple desconocimiento de la población en general sobre la naturaleza o gestión del sistema, pueden trascender en su fortaleza de forma negativa.

Por lo anterior, el trabajo del SIDH debe formar parte de la liberación pública y ser sujeto del escrutinio público. La difusión de información suficiente, la transparencia respecto a su gestión, son obligaciones que derivan de su naturaleza pública, pero también de la necesidad de construir legitimidad. De ahí que sea tan importante que las políticas administrativas y las decisiones que sean tomadas con objeto de vincularse con la sociedad y difundir información resulten adecuadas.

El carácter de instituciones públicas de derecho internacional y el interés público que reviste su actuación otorgan el derecho de las personas a conocer la información que está en manos de los órganos que integran el SIDH. Este derecho no se restringe a conocer los documentos generados e información en poder de dichos órganos, sino que se amplía a la obligación de informar sobre las acciones que se estén llevando a cabo y a los resultados obtenidos por las mismas. Lo anterior supone que la OEA, la CIDH y la Corte IDH están obligadas a comunicar sus actividades y el impacto que estas producen en la comunidad interamericana. Es decir, las garantías de los ciudadanos de la región incluyen el derecho a conocer —con la obligación del SIDH de informar de manera oportuna y veraz— y posteriormente difundir qué, cómo, con qué y el porqué de su quehacer, para lo cual las diversas instancias que los conforman deberán procesar la información y ofrecerla de manera comprensible.

Conclusiones sobre el SIDH como depositario de información pública

Se insiste en que la información en poder de los órganos que integran el SIDH debe considerarse de interés público ya que puede

ser determinante para conocer la situación de los derechos humanos en la región interamericana, en tanto el SIDH es el órgano competente en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos y garante del control tanto jurisdiccional —a través de la Corte IDH— como cuasi jurisdiccional —a través de la CIDH— de las violaciones en materia de derechos humanos en la región.

Así, la transparencia —en su más amplio sentido— es la forma más efectiva, eficiente y legítima, en la que las personas de la región pueden comprobar que la acción de los funcionarios del SIDH se apega al marco normativo que la regula, que los recursos de los cuales se allega están siendo destinados a un sistema que da resultados ciertos y tangibles, y que además impulsa la observancia de los derechos humanos. Adicionalmente, la ciudadanía puede tener conocimiento cierto de qué esperar en caso de acudir ante el SIDH.

La transparencia y el acceso a la información como fuente de legitimidad de los órganos del SIDH

Dos de las fuentes de legitimidad democrática de las instituciones cuya integración no resulta de una elección directa son los procesos de designación de sus miembros y la gestión y el desempeño de sus funciones. Cuando los mecanismos de designación son transparentes se logra generar confianza, gracias a la formación de opiniones públicas sólidas y la participación activa de la sociedad en los asuntos que son de su interés.

En términos generales, un procedimiento de designación que contribuya a la legitimidad democrática de las instituciones debe contar con diez elementos (cabe señalar que estos no son los únicos ni deben limitar el proceso, pues depende de cada contexto y del tipo de procedimiento que se realice): 1) mecanismo de nombramiento por entidad externa; 2) mecanismo de inclusión de aspirantes; 3) etapas y plazos definidos; 4) definición detallada del perfil deseado; 5) descripción del puesto; 6) integración y publicación del expediente de cada candidato; 7) mecanismo de inclusión de la ciudadanía; 8) instrumento técnico para evaluar y calificar a los aspirantes; 9) dictámenes de las decisiones intermedias y la final, que incluya una justificación; 10) acceso público a

la información que generen todos los elementos anteriores (Fundar 2009).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las instituciones de derechos humanos deben contar con procedimientos de integración que ofrezcan garantías de representación plural de aquellas personas interesadas en la protección de los derechos humanos,⁵ con la finalidad de que existan diversos grupos de interés que puedan consolidarse e influir en las decisiones que se tomen. Con ello, se tendrá una institución con múltiples visiones, ideas y opiniones para resolver problemas de forma más equilibrada.

La siguiente es una descripción general de la implementación y de las características más relevantes de un proceso de designación: el proceso debe abrir la posibilidad a todas las personas para postular al puesto, en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna. Cualquier persona que reúna los requisitos del perfil requerido debe estar en posibilidades de participar. La aplicación del puesto debe indicar con detalle el criterio de selección y los plazos concretos para su elección, lo que dará certeza al proceso. Se debe especificar el perfil que se requiere, el trabajo y las actividades que se deben realizar, la documentación que se solicita y los criterios de evaluación.

Una vez se tengan las y los candidatos al puesto, se debe contar con toda la información posible sobre ellas y ellos para que se esté en condiciones de tomar decisiones adecuadas sobre su elección. A esto se deben sumar las opiniones y perspectivas de la sociedad, haciéndola partícipe de las decisiones que se tomarán respecto a los y las convocantes.

Será elegido el o la candidata que más se acerque al perfil requerido y tenga las habilidades para obtener el puesto dando la justificación de por qué ha sido elegido y razones por las cuáles los demás no lo han sido. El nombramiento se dará preferentemente en acto oficial que señale el plazo de su mandato.⁶

5 Principios de París, principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones de derechos humanos. Disponible en: <http://www.defensorba.org.ar/pdfs/tratados-convenciones/Principios-Paris.pdf>

6 *Idem.*

Es importante que todo el proceso sea público para que se pueda localizar y consultar fácilmente, con el fin de dar validez a las decisiones tomadas y para que la ciudadanía esté informada sobre el camino que se tomó para llegar al resultado de los nombramientos. Como se ha dicho, la claridad de la elección genera un clima confiable, contribuyendo de esta manera a la legitimidad de las instituciones.

Transparencia en los procesos de designación o nombramiento en los órganos del SIDH

Tanto en el Estatuto como en el Reglamento de la CIDH y de la Corte IDH viene regulada la forma de designación de los titulares de ambas instituciones. En general, su contenido norma la elección de las y los comisionados, jueces, juezas y secretario o secretaria ejecutiva, la duración del mandato y su directiva. Sin embargo, al contrastar dichos procedimientos con el estándar señalado en el apartado anterior, se identifican vacíos que fácilmente podrían ser colmados, contribuyendo de manera sustancial a las condiciones de transparencia en el SIDH y a su legitimidad.

Uno de los vacíos se encuentra en la elección de las y los comisionados,⁷ así como en la de los jueces y juezas de la Corte.⁸ En ambos casos, se señala que la designación será a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los Gobiernos de los Estados miembros, y cada Gobierno puede proponer hasta tres candidatos. Estas

7 Estatuto de la CIDH, artículo 3:

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.
2. Cada gobierno puede proponer hasta tres candidatos, ya sea nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

8 Estatuto de la Corte IDH, artículo 7:

1. Los jueces son elegidos por los Estados partes en la Convención, en la Asamblea General de la OEA, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados.
2. Cada Estado parte puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la OEA.
3. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos debe ser nacional de un Estado distinto del proponente.

disposiciones no dejan claro con base en qué criterios la Asamblea General elegirá a dichos funcionarios; tampoco detalla los procedimientos y criterios de selección de las y los candidatos de los Estados parte de la Convención.

La necesidad de profundizar en estos aspectos ya ha sido anotada durante el proceso de fortalecimiento del SIDH, convocado por las propias instancias que lo integran. Entre otros aspectos, se ha señalado la necesidad de revisar y regular la designación nacional de los candidatos en cuanto a la participación ciudadana, la transparencia y la posibilidad de realizar un escrutinio público que garantice la independencia, idoneidad y diversidad de las personas que aspiran a un cargo dentro del SIDH (Krsticevic y Vicente 2014: 36). De hecho, los procesos de selección de las personas que integran el sistema han sido descritos como “opacos y cerrados a la ciudadanía, que no tiene canales para conocer u opinar sobre los potenciales candidatos o candidatas” (Salazar y Galvis 2012: 21).

En ese sentido, la propuesta de criterios para Brasil que ha venido desarrollando la organización Conectas Direitos Humanos, sobre el proceso de candidaturas de especialistas independientes para cargos internacionales de derechos humanos debería ser recuperada para el resto de los países.⁹ Mediante requisitos mínimos que deberían cumplir los perfiles de los aspirantes y el proceso mismo se pretende fortalecer los órganos internacionales y cumplir con los principios de publicidad y transparencia que permitan un cierto control por parte de la sociedad.

Como se apuntó, mejorar las condiciones de este proceso requiere un compromiso de cada uno de los Estados de la región para establecer lineamientos sobre los mecanismos de selección al interior para la presentación de candidaturas.

La segunda dimensión del proceso es la que corresponde a las instancias internacionales. En este caso, es importante destacar los avances alcanzados. Previo a la elección de comisionados en

9 Véase la propuesta de criterios disponible en portugués “Proposta de critérios e processo para definição de indicações do estado brasileiro a Candidaturas de especialistas independentes para cargos internacionais de direitos humanos”, de junio de 2014. Disponible en: http://dhpoliticaexterna.org.br/docs/2013/CBDHPE_Of%C3%ADcio_Candidaturas%20Internacionais_09jun14.pdf

el marco de su 43º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA realizada en Guatemala en junio de 2013, se adoptó una nueva práctica con el fin de realizar un escrutinio público de los candidatos a comisionados de la CIDH. El Consejo Permanente de la OEA realizó una sesión extraordinaria el 1º de mayo de 2013, donde llevó a cabo un foro público de candidatos a la CIDH.¹⁰ Dicho ejercicio fue el primero en sus características y los candidatos tuvieron que realizar presentaciones y responder a preguntas de los Estados parte y de la sociedad civil.¹¹

Si bien los votos de cada Estado siguen siendo secretos y no es obligatoria la justificación de su voto a favor de cierta persona en la candidatura, este proceso sí implica mejoría en los mecanismos de designación, mayor transparencia y la posibilidad de que políticamente el costo de elegir a malos candidatos evidenciados públicamente sea mayor. Por ejemplo, la entrevista personal a través de comparecencia pública aporta información razonable para conocer si el candidato o la candidata reúnen las mejores cualidades, competencias y perfil para ocupar el cargo y no los requisitos mínimos para su desempeño.¹²

Otra buena práctica son los lineamientos establecidos para la elección de la persona para ocupar la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión mediante la Resolución 04/06.¹³ En ella se detalla cómo debe ser la convocatoria y su difusión; la preselección de las y los postulantes; se establece la obligación de incluir en detalle el procedimiento y los criterios de selección; se permite a las organizaciones de la sociedad civil y los Estados realizar observaciones a los criterios de selección; se seleccionan finalistas que deberán cumplir los requisitos mínimos y cuyas hojas de vida se harán públicas por un plazo razonable; se reciben durante un plazo determinado observaciones de la sociedad civil;

10 Véase el Acta de la Sesión Extraordinaria celebrada el 1 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1917.pdf> Para la versión videograbada ver: <https://www.youtube.com/watch?v=OLY6LBd5y80&index=65&list=PLkh9EPEuEx2sNOv3Z8kwhcHuDZXHHQTt8>

11 Véase <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1046>

12 DPLF. *La entrevista personal en la selección de autoridades judiciales*. Disponible en: <http://dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

13 Véase <http://www.cidh.org/pdf%20files/resolucion4-06.pdf>

se convoca a entrevistas de las y los candidatos finalistas y, por último, se procede a la elección que requiere la mayoría absoluta de los miembros de la CIDH mediante voto secreto.

Como se aprecia, este procedimiento presenta avances sustanciales a la luz de los diversos estándares y argumentos que aquí se han presentado. No obstante, aún hay áreas de oportunidad. Una de ellas es que siguiendo las buenas prácticas se realizara entrevista pública de cada uno de las y los candidatos y se justificara la decisión de la CIDH respecto de la elección del relator.

Por su parte, la selección de la o el Secretario Ejecutivo se encuentra regulado en el reglamento de la CIDH,¹⁴ de forma clara a partir del proceso de fortalecimiento del SIDH. Sin embargo, es importante hacer notar que el reglamento no regula la designación del o la Secretaría Adjunta ni de la contratación del personal profesional, técnico y administrativo de la misma; tampoco se indica la estructura organizativa o cómo se conforma o divide dicha Secretaría. Bajo esas características, es importante transparentar y

14 Artículo 11:

La Secretaría Ejecutiva estará compuesta por un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a) y por lo menos un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a) Adjunto(a); y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores.

2. El(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) será una persona con independencia y alta autoridad moral, con experiencia y de reconocida trayectoria en derechos humanos.

3. El(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) será designado(a) por el Secretario General de la Organización. La Comisión llevará a cabo el siguiente procedimiento interno para identificar el(la) candidato(a) más calificado(a) y remitir su nombre al Secretario General, proponiendo su designación por un periodo de cuatro años que podrá ser renovado una vez:

a. La Comisión realizará un concurso público para llenar la vacante y publicará los criterios y calificaciones para el cargo, así como una descripción de las tareas por ser desempeñadas.

b. La Comisión revisará las aplicaciones recibidas e identificará entre tres y cinco finalistas, quienes serán entrevistados (as) para el cargo.

c. Las hojas de vida de los(as) finalistas se harán públicas, incluyendo en la página web de la Comisión, durante el mes anterior a la selección final con el objeto de recibir observaciones sobre los(as) candidatos(as).

d. La Comisión determinará el(a) candidato(a) más calificado(a), teniendo en cuenta las observaciones, por mayoría absoluta de sus miembros.

4. Previo a iniciar su periodo en el cargo y durante el mismo, el(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) y el(la) Secretario(a) Ejecutivo(a) Adjunto(a) revelarán a la Comisión cualquier interés que pueda ser considerado en conflicto con el ejercicio de sus funciones.

regular los criterios generales de selección, perfil, sueldos, actividades y periodo de mandato de algunos miembros, así como de los términos de contratación del personal de la Secretaría Ejecutiva para contar con procesos claros y certeros plasmados en un manual de operación o un documento de lineamientos mínimos de conocimiento sobre los integrantes, más allá de los perfiles y requisitos que *ad hoc* se plasmen para cada convocatoria de puestos vacantes.

En cuanto a la selección de los miembros de la Secretaría de la Corte,¹⁵ se regula solamente que la o el Secretario será nombrado por esta, sin mencionar en detalle el proceso de selección y sin determinar el perfil que se requiere para el puesto. Se menciona que para el cumplimiento de sus funciones se contará con personal nombrado por la o el Secretario General de la OEA en consulta con la o el Secretario de la Corte, pero sin determinar las funciones, los cargos, los perfiles, modos de contratación de las personas que integran la secretaría de la Corte. Tampoco determina el proceso de selección de la o el Secretario adjunto y solo dispone que le auxiliará en sus labores y sustituirá en su ausencia.¹⁶ Este proceso no solo debe ser modificado para homologar respecto a las buenas prácticas implementadas en otros casos; adicionalmente, deberían ser incluidos en algún tipo de manual de operación, lineamientos o criterios que permitan flexibilidad en la actuación de la Secretaría pero que brinden certeza sobre su operación.

15 Artículo 14

1. La Secretaría de la Corte funcionará bajo la inmediata autoridad del Secretario, de acuerdo con las normas administrativas de la Secretaría General de la OEA, en lo que no sea incompatible con la independencia de la Corte.
2. El Secretario será nombrado por la Corte. Será funcionario de confianza de la misma, de dedicación exclusiva, tendrá su oficina en la sede y deberá asistir a las reuniones que la Corte celebre fuera de la misma.
3. Habrá un Secretario Adjunto que auxiliará al Secretario en sus labores y lo sustituirá en sus ausencias temporales.
4. El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General de la OEA, en consulta con el Secretario de la Corte.

16 Si bien el reglamento menciona que este secretario adjunto será elegido conforme a un estatuto (art. 8), dicho procedimiento no se ubica ni en el estatuto, ni en el reglamento y ni en la página web de la Corte IDH.

Con el fin de garantizar la transparencia conforme a los diez elementos que se han puesto de ejemplo, ambas instituciones deben tener acceso público a la información que se ha comentado que falta o generarla si es el caso, con el objetivo no solo de tener un sistema de transparencia y que la sociedad esté informada de sus actividades, sino también para que se vaya construyendo esa legitimidad que le dé la capacidad para hacer cumplir sus objetivos y decisiones.

Transparencia en la gestión presupuestaria

Otro punto por abordar para dar legitimidad al SIDH es la importancia de transparentar la gestión de sus funciones. En este campo, la gestión presupuestaria es de alta relevancia, especialmente para responder preguntas como: ¿en qué se gasta el dinero que se asigna a la CIDH y a la Corte IDH?, ¿cómo se distribuye el presupuesto?, ¿a qué prioridades atiende?, ¿cómo se rinden cuentas sobre el gasto?

Para contar con instituciones fuertes, con capacidad de acción y legitimidad de ejercicio es necesaria la asignación de recursos suficientes,¹⁷ tal como la ha venido explorando el Grupo de Trabajo en la materia. Dicho Grupo enfatizó en 2011 la importancia de fortalecer el tema financiero haciendo la recomendación de que la asignación adecuada de recursos da pie al mejor cumplimiento y sustentabilidad del SIDH. Si bien en otro capítulo de este libro titulado “Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos” se aborda a profundidad la situación financiera de los órganos del sistema, así como las dificultades para conocer bien a bien los ejercicios presupuestarios, nos parece importante destacar algunos hallazgos sobre transparencia presupuestaria.

La recomendación principal fue a los Estados miembros para que incrementen los recursos asignados al SIDH. Adicionalmente, el Grupo propuso que otra fuente de financiación se obtenga

17 En el 2005, la CIDH tenía un presupuesto de US\$ 3'077.500.00 y se registró un recorte del 11 % en relación con el 2004. En 2007 y 2010, se dieron aumentos pero aun así los fondos asignados del presupuesto regular de la OEA resultan insuficientes para el cumplimiento de sus funciones. Ver documento de posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del SIDH (abril 2012).

de recursos de cooperación internacional a través de concursos públicos. También se propuso la creación de un grupo técnico integrado por la OEA, Estados miembros y órganos del SIDH, que lleve a cabo un informe que integre los requerimientos financieros para establecer alternativas que permitan lograr la estabilidad financiera.¹⁸

Como se señaló líneas arriba, la transparencia —en sus concepciones amplia y estricta— constituye una fuente de legitimidad para las instituciones en general y de forma particular para las de carácter público. Desde esta perspectiva, las instituciones deben implementar diversas medidas para poner a disposición de la sociedad información relevante sobre la forma en la que ejecutan los recursos, los criterios de priorización y los resultados que se obtienen.

En el caso de la CIDH, es posible encontrar bastante información presupuestaria sobre las aportaciones que recibe y la ejecución de sus recursos. En su página web, por ejemplo, se especifica la ejecución presupuestaria por relatorías o por unidad temática, se incluye la lista de donantes, el monto total de la donación, así como la distribución del presupuesto del fondo regular de la OEA hasta el 2013, con suficiente detalle sobre la ejecución por objeto de gasto y por fuente de financiamiento. Un dato destacado es la divulgación de información sobre la repartición de esos fondos a los funcionarios y consultores. Siguiendo esa misma tendencia, la CIDH podría incluir el desglose del monto total que se ejecuta en cada una de las personas que laboran en la institución así como el monto total destinado a las y los comisionados.

Estos avances en materia de transparencia requieren ser complementados con información adicional para alcanzar un estándar propio de rendición de cuentas. Para ello es necesario asociar dicha información a justificaciones y explicaciones razonables sobre los resultados y el tipo de implicaciones financieras que hay detrás. Una forma de hacerlo es clasificando dicha información en rubros fáciles traducidos en preguntas como ¿quién gasta?, ¿en qué gasta?, ¿para qué gasta? y ¿dónde gasta?, o seguir la clasificación presupuestaria más aceptada en el ámbito público: administrativo, económico y funcional. La divulgación conjunta del

18 Informe del Grupo de Trabajo, 13 diciembre de 2011, pp. 16 y 17.

proyecto de presupuesto, el presupuesto y un informe de ejecución también es importante, en tanto aporta un orden que la hace más accesible a las y los usuarios.

La Corte IDH, en cambio, presenta un largo camino por recorrer en el tema de transparencia presupuestaria. El artículo 26 de su estatuto¹⁹ menciona que la Corte tiene la facultad de elaborar su propio proyecto presupuestario y de administrarlo. Sin embargo, esta información no está disponible, al menos no en medios remotos. Es decir, si bien existe una lista de donantes, el propósito de su donación y el monto total, no hay un presupuesto institucional y tampoco información acerca de en qué se ha gastado el dinero aportado, para qué se ha gastado y las asignaciones internas.

Transparencia en la gestión institucional

En relación con la gestión institucional de los órganos del SIDH encuentra su fundamento en diversos artículos del Estatuto y Reglamento de ambas instituciones. De su contenido se desprenden diversas áreas de atención debido a la alta relevancia que tienen para la vigencia de los derechos humanos en la región.

Un estudio integral sobre la transparencia en el sistema interamericano y su relación con el acceso a la justicia, de 2012 (Nash *et al.* 2012), concluye que si bien existe información disponible en las páginas web de la CIDH y la Corte IDH, la organización de la misma no es muy adecuada y, por otro lado, que no obstante existir mucha información sobre la tramitación de peticiones individuales se encontró que también hay etapas del procedimiento que no cumplen con estándares mínimos de información: en la etapa inicial de tramitación; discrecionalidad en la publicación de informes de fondo del artículo 51 y remisión de casos a la Corte IDH; obstáculos normativos por falta de claridad; prácticas de opacidad que dificultan el seguimiento a los casos.

Por otra parte, de acuerdo con lo referido en otro capítulo de este libro titulado “El elefante en la sala: el retraso procesal en el

19 Estatuto de la Corte IDH, artículo 26:
1. La Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General de la OEA, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducir modificaciones.
2. La Corte administrará su presupuesto.

sistema de peticiones individuales del sistema interamericano”, los autores se enfrentaron a dificultades para acceder a información que pudiera dar un panorama claro sobre el sistema de peticiones individuales y los retos que enfrenta la CIDH en este tema.

Por ejemplo, señala que en la gran mayoría de casos, las deficiencias de la información han sido obstáculos insalvables para contar con datos consolidados que logren mostrar tendencias y señalar el verdadero problema, y que la información recolectada no permite medir exactamente el retraso procesal existente puesto que no todas las decisiones de los órganos del Sistema son públicas.

Dentro de las dificultades para acceder a la información también refieren: imposibilidad de saber la totalidad de informes de fondo aprobados y no publicados puesto que no son dados a conocer por la CIDH; no existe información adecuada para determinar el año en que cada una de las peticiones pendientes de revisión inicial fueron recibidas por la CIDH; los informes de la Comisión, entre el 2002 y el 2010, no contienen información sobre el número de peticiones no aceptadas; hay poca información pública sobre el número de peticiones que se encuentran pendientes de una decisión de admisibilidad —solo establece de manera genérica el número de peticiones en trámite—; pese a la mejoría en informes anuales aún no existe una publicación oportuna y contrastable de datos por parte de la CIDH.

En conclusión, nos parece relevante el artículo de referencia pues determina que el acceso a la información clave para hacer seguimiento de casos continúa siendo precario y fragmentado, a pesar de los intentos por mejorar dicha situación; la poca información pública de la CIDH para el monitoreo de la situación de las peticiones individuales continúa siendo inconsistente y generalmente no es útil para el seguimiento adecuado. El mencionado capítulo concluye que la falta de acceso a la información tiene como consecuencia que las evaluaciones estén incompletas, no sean realmente confiables y no se permita un verdadero avance en este tema por lo que se debería iniciar un diálogo con investigadores para determinar el tipo de información útil y necesaria que debería ser producida, sistematizada y publicada de forma consistente.

Por otra parte, es relevante insistir en la necesidad de que la CIDH cuente con lineamientos para transparencia activa, los grados de transparencia y excepciones en su quehacer, no solo

administrativo, sino político y *cuasi* jurisdiccional. Es ilustrativo, por ejemplo, el caso de Argentina, donde el fiscal que ha seguido algunos de los juicios en contra de la dictadura militar por el caso ESMA solicitó de manera reiterada que la CIDH le entregara los archivos necesarios para complementar y robustecer sus investigaciones debido a la gran información con que ese órgano interamericano contaba puesto que había realizado investigaciones profundas desde los años setenta. Esta solicitud demoró tiempo —al menos cinco años— ya que de acuerdo con el entonces Secretario Ejecutivo, debía analizarse la entrega o no de aquellos documentos que habían sido proporcionados bajo confidencialidad y en su caso establecer un protocolo general para este tipo de situaciones.²⁰ Finalmente, la información fue entregada en diciembre de 2011²¹ por la CIDH, pero no se conoce que se haya desarrollado una política integral para este tipo de casos, el manejo de archivos y de información y la utilidad pública no solo para la CIDH sino para los países que se encuentran en la lucha por la justicia y el combate a la impunidad.

Hacia una política de transparencia y acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos

La construcción de una agenda de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito internacional

La preocupación sobre las condiciones de transparencia en las instituciones y organismos internacionales y multilaterales ha crecido de manera consistente en las últimas dos décadas. De hecho, diferentes organismos multilaterales cuentan actualmente con políticas de divulgación de información y mecanismos de acceso a la misma. A pesar de las diferencias propias de la naturaleza de cada institución, es posible encontrar como común denominador

20 Véase entrevista a Santiago Cantón, cuya nota fue realizada por Alejandra Dandan, del 29 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182293-2011-11-29.html>; véase también: <http://www.estaesmia.com/index.php/archives/1494>

21 Véase La Jornada, “Entrega la CIDH a Argentina archivos desclasificados de vuelos de la muerte”, 17 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/17/mundo/022n1mun>

que los procesos de cambio y la divulgación de políticas han sido impulsados, entre otros factores, por movimientos organizados de sociedad civil.

La mayoría de las medidas regulatorias adoptadas como resultado de estos procesos comparten principios guía. Por ejemplo, en el caso del Banco Mundial (BM),²² desde mediados de la década de los ochenta se comenzó a hablar de una “actitud a favor de la información”, momento en el que se categorizó por primera vez en pública, disponible para ciertas audiencias, y restringida (Banco Mundial 2014), como resultado de la presión por parte de la sociedad civil y los movimientos sociales (Fox y Brown 2000). La primera política de divulgación del BM fue promulgada en 1993, y fue hasta 2010 cuando el Banco Mundial aprobó su Política de Acceso a la Información, reconociendo que “la transparencia y la rendición de cuentas son de fundamental importancia para los procesos de desarrollo”, y que dicha política responde a los diferentes roles que la institución tiene: una institución financiera para el desarrollo; una organización intergubernamental propiedad de los países; una institución prestamista y empleadora (Banco Mundial 2013).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promulgó su primera Política de Divulgación de Información en 1994 (en seguimiento al BM) (BID 2009). También, tras varias revisiones, en enero de 2011 promulgó su política en la materia, cambiando divulgación por acceso, que tiene un alcance más amplio.

En el mismo sentido, diversos organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han establecido sus propias políticas en cuanto a divulgación de información. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la aprobó en 1997 y la revisó recién en 2013 (UNDP 2013). El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) tiene una Política de Divulgación (Unicef s. f.), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) la llama Política de Acceso a los Archivos (Acnur s. f.), mientras que el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), en junio de 2014

22 Al hablar del Banco Mundial nos referimos al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), brazo del Grupo del Banco Mundial que brinda préstamos al sector público.

aprobó su Política de Acceso a la Información (UNEP, s. f.), por mencionar algunos.

En síntesis, el surgimiento y la evolución de políticas de acceso a la información en el ámbito internacional es un proceso cada vez más amplio, en términos de cobertura, y profundo, en términos de detalle y precisión. La tabla 1 muestra los principios que guiaron a las Políticas de Acceso a la Información del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (por ser la más reciente). También se incluyen los principios guía para la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA 2010), que es uno de los referentes y de los más altos estándares en materia de acceso a la información, además de provenir del órgano que cobija al SIDH.

Conviene subrayar que una diferencia sustancial entre las políticas del BM, el BID y la UNEP, y la Ley Modelo es que esta última cuenta con un enfoque de derechos, mientras que los organismos multilaterales reconocen la importancia del acceso a la información y la transparencia para la rendición de cuentas, la efectividad del desarrollo, potenciar sus objetivos, construir y mantener un diálogo público, entre otros, pero sin explicitar que corresponde a la garantía de un derecho. Mientras que la Ley Modelo parte del reconocimiento explícito del acceso a la información como un derecho humano fundamental, y de la necesidad de elaborar principios para apoyar la elaboración e implementación de leyes que hagan efectivo este derecho.

Los antecedentes sobre la agenda de acceso a la información y la política de la OEA en la materia

La Organización de los Estados Americanos ha desarrollado desde hace varios años una agenda sobre acceso a la información pública.²³ En los ámbitos nacionales, la Relatoría para la libertad de Expresión de la CIDH ha incluido desde su informe de 1999 un apartado sobre el derecho a la información (CIDH 1999). Además, en el marco de la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, los jefes de Estado y de

23 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_documentos_referencia.asp

TABLA I
Principios de políticas de acceso a la información

| Organismo | Banco Mundial | BID | UNEP | Ley modelo |
|------------|--|---|--|--|
| Principios | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximizar el acceso a la información. ▪ Establecer una lista clara de excepciones. ▪ Salvaguardar el proceso deliberativo. ▪ Proveer procedimientos claros para que la información esté disponible. ▪ Reconocer el derecho a apelar del solicitante. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Máximo acceso a la información. ▪ Excepciones claras y delimitadas. ▪ Acceso sencillo y amplio a la información. ▪ Explicaciones de las revisiones y derecho a revisión. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Permitir acceso a toda la información con excepción de lo estipulado en la política. ▪ La información se divulgará por el website principalmente. ▪ La política tendrá una lista no exhaustiva de lo que se publicará normalmente. ▪ Una clara lista de excepciones. ▪ Se especificarán procedimientos para entregar información sobre los Estados miembros y otras entidades. ▪ Bajo circunstancias excepcionales o extraordinarias UNEP estará obligada a entregar cierta información que normalmente estaría bajo una excepción o acceso restringido. ▪ Se establecerán procedimientos para solicitar información que no esté en el website y procedimientos para apelar. ▪ Se establecerán los arreglos institucionales para que el Secretario de la UNEP supervise la implementación de la política. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Toda información es accesible en principio. ▪ El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles del Gobierno. ▪ El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluida toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio. ▪ Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que se asegure que la información sea accesible y comprensible. ▪ Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Incluye plazos y gratuidad de la información. ▪ Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas. ▪ La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada. ▪ Debe existir el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa y el derecho de apelar las decisiones. ▪ Toda persona que intencionalmente niegue u obstruya el acceso a la información debe ser sancionada. ▪ Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información. |

FUENTE: elaboración propia a partir de las políticas del BM (2013: párr. 5), BID (2009: párr. 2.1), UNEP (s. f.: párr. 9, inc. a-h) y OEA (2008).

Gobierno se comprometieron a apoyar a la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la CIDH para que difundiera los trabajos de jurisprudencia y asegurara que la legislación nacional en la materia se realice conforme a las obligaciones internacionales. Con base en ello, la Relatoría presentó en 2001 el “Informe sobre la acción de hábeas data y el derecho de acceso a la información en el hemisferio”,²⁴ que da cuenta de los marcos normativos y el estado del derecho de acceso a la información en cada uno de los países. Además, la Relatoría ha continuado su trabajo en este tema; por ejemplo, en 2012 se publicó el informe “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales”.²⁵

En el mismo sentido, es importante destacar que el Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, en su informe especial de 2007 y retomando diversos instrumentos internacionales afirmó que:

En materia de legitimación pasiva no se puede dejar de señalar que en la actualidad esta obligación alcanza a los organismos internacionales. En este sentido, es ilustrativa la Declaración conjunta de relatores de 2006, en la cual se señaló 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. Además, se indicó que 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.”²⁶

24 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Habeas%20Data%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202001.pdf>

25 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/El%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20Américas%202012%2005%2015.pdf>

26 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, 2007, párr. 106 (Nota: las referencias del párrafo fueron intencionalmente eliminadas). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>

Por más de una década, la Asamblea General de la OEA ha aprobado de forma anual resoluciones con el fin de avanzar en el derecho de acceso a la información en las Américas.²⁷ En 2003, aprobó una Resolución²⁸ donde reafirmó que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, y recordó a los Estados la obligación de respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter necesarias para su reconocimiento y efectiva aplicación. Entre otras cosas, también encomendó a la Relatoría especial de la CIDH que continuara incluyendo en su informe anual un apartado sobre el acceso a la información pública en la región.

De forma periódica, la Asamblea ha reiterado ese mandato y ha ampliado la agenda para avanzar en la normatividad, los lineamientos y los principios sobre acceso a la información. Por ejemplo, en 2009 requirió a la Relatoría Especial de Libertad de Expresión, al Departamento de Derecho Internacional, y otros entes —con la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil—, la elaboración de una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación,²⁹ misma que fue aprobada en el 2010.³⁰

En el 2011, la Asamblea General abordó el tema también hacia el interior del propio organismo multilateral y dispuso:

Encomendar a la Secretaría General que desarrolle una política institucional interna y elabore una directiva de acceso a la información pública de la Organización de los Estados Americanos, de conformidad con los estándares seguidos en otras organizaciones multilaterales, y que la misma se ponga en vigencia antes de la celebración del cuadragésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General.³¹

27 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_documento_referencia.asp

28 Asamblea General de la OEA. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la democracia, aprobada el 10 de junio de 2003. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_1932_XXXIII-O-03_esp.pdf

29 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2514-2009.pdf

30 Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp

31 Asamblea General de la OEA. AG7RES. 2661 (XLI-O/11). Acceso

En el 2012, la Secretaría General de la OEA emitió su “Política de acceso a la información”,³² bajo el mandato de seguir los estándares de otras organizaciones multilaterales y desarrollar una política institucional interna. Dicha política³³ representa un marco normativo importante para avanzar teniendo en cuenta que transcurrió más de una década, después de que la OEA impulsara cambios en los Estados parte, para que se reconociera como una necesidad transparentar su propio quehacer. La política tiene por objeto transparentar sus actividades, respetar la privacidad y facilitar el acceso a la información en poder de la Secretaría General de la organización.

La Política de Acceso a la Información de la OEA

Según la política, se establece una obligación de divulgación y actualización activa por medio de su página de Internet.³⁴

Además, crea dos figuras: a) el Oficial de Información, que es el contacto central para recibir la información y decidir sobre las solicitudes; b) el Comité de Acceso a la Información conformado por el Secretario de Administración y Finanzas,³⁵ el Secretario de Relaciones Externas³⁶ y el Director del Departamento de Asesoría Legal,³⁷ a fin de interpretar la política, establecer los costos, y decidir en forma definitiva sobre las apelaciones.

El procedimiento para requerir información se refiere a continuación:

1. Solicitarla por vía electrónica, correo o fax a la oficina de información. Debe contener la información de contacto, una descripción de la información requerida incluyendo el título

a la información pública y protección de datos personales, aprobada el 7 de junio de 2011, párr. 7. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2661_XLI-O-11_esp.pdf

32 Secretaría General de la OEA, Orden Ejecutiva 12-02, Política de acceso a la información, 3 de mayo de 2012. Véase AG/RES. 2727 (XLII-0/12), párr. 6.

33 Disponible en <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR1202.pdf>

34 Véase www.oas.org

35 Véase <http://www.oas.org/es/saf/>

36 Véase <http://www.oas.org/es/sre/>

37 Véase <http://www.oas.org/legal/introsp.htm>

y fecha, si es relevante, así como el medio preferido para entrega de la misma.

2. La oficina de información la recibe, registra y da un número para su seguimiento. Dentro de 10 días calendario desde el recibimiento, la oficina debe acusar recibo e informar al solicitante del número asignado a la aplicación.
3. Si la información requerida está disponible en la página de Internet, el Oficial de Información deberá responder al solicitante dentro de 20 días calendario. Si la solicitud es compleja o voluminosa se puede extender por otros 20 días, previa notificación al solicitante.
4. La falta de respuesta dentro de los plazos se entenderá como una negativa a entregar la información. La respuesta puede consistir en la negativa de la solicitud porque: a) la información requerida caiga dentro de los supuestos de excepción del capítulo IV; b) la Secretaría General no cuenta con la información requerida; c) los datos brindados por el solicitante fueron insuficientes para localizar la información. Si la respuesta es en el sentido de que la Secretaría General posee la información, se deberá incluir la indicación del costo de copias y el envío; este último deberá realizarse dentro de los 10 días hábiles de la fecha de recibo de la confirmación.
5. Si el acceso a la información es negado, existe un proceso de apelación que se tramitará ante el Comité, vía la Oficina de Información, dentro de los treinta días calendario siguientes. La apelación deberá contener el número de solicitud, contacto del solicitante, descripción de la información originalmente solicitada, exposición de los hechos y fundamentos.
6. La decisión del Comité deberá emitirse dentro de los treinta días calendario siguientes a la recepción de la apelación, será definitiva y podrá confirmar la decisión del Oficial de Información o revocarla, en cuyo caso se le entregará la información solicitada. Ese plazo debe ser prorrogado, en circunstancias excepcionales, por 20 días calendario.

La política establece en su capítulo IV una serie de excepciones "a fin de proteger la confidencialidad de cierta información proveniente de otros órganos de la OEA, Estados miembros,

funcionarios, contratistas y otras partes involucradas". A la luz de este estándar, la OEA no proporciona: a) información personal (información médica, comunicaciones personales); b) informes de auditoría; c) información que pueda poner en riesgo la seguridad de funcionarios, contratistas y sus familias; d) información sobre procesos de licitación; e) información sujeta al secreto profesional; f) información restringida por acuerdos de confidencialidad; g) información comercial o financiera cuya divulgación pudiera perjudicar los intereses comerciales o financieros de la OEA o de otras partes involucradas; h) información deliberativa; i) información proporcionada por un Estado miembro o un tercero en el entendido de que es confidencial; j) información que pueda comprometer la seguridad o las relaciones internacionales o intergubernamentales; k) información protegida por el derecho de propiedad intelectual; l) *información sobre peticiones y casos individuales, medidas cautelares, y todo documento vinculado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a su Secretaría Ejecutiva, lo cual se rige por las normas y procedimientos pertinentes en lo relacionado a la provisión de información*; m) cualquier otra información que en opinión del Oficial de Información o del Comité tengan un nivel de sensibilidad al de la información protegida por las excepciones mencionadas.

Por último, la política dispone una cláusula de exoneración de responsabilidad que señala que la Secretaría General de la OEA "no garantiza la integridad y la veracidad de la información provista. [...] no será responsable de cualquier daño y perjuicio derivados del uso de la información provista".

Retos en la Política de Acceso a la Información de la OEA

Sin duda, la Política de Acceso a la Información es un primer paso para implementar prácticas institucionales de transparencia y avanzar consistentemente en el derecho de acceso a la información en ese organismo multilateral. Sin embargo, las disposiciones contenidas en el documento no se apegan del todo a los principios internacionales en la materia, y en los que se basan otros organismos multilaterales; tampoco a la propia Ley Modelo aprobada por la Asamblea General de la OEA.

Por ejemplo, la lista de excepciones presenta supuestos de redacción ambigua y general. Así, dispone que la Secretaría General de la OEA no proporciona “información restringida por acuerdos de confidencialidad”, pero sin establecer parámetros que cumplan con criterios de proporcionalidad, legitimidad y necesidad, por lo que prácticamente cualquier documento podría contener una cláusula en ese sentido a fin de no ser divulgada. También restringe informes de auditorías, los cuáles deberían ser públicos, pues siguiendo el propio estándar de la Ley Modelo, lo que es sujeto de reserva es el proceso pero no los documentos finales. Además, amplía la posibilidad de que cualquier otra información sea restringida a criterio del Oficial de Información o del Comité sin hacer explícita la obligación de realizar una prueba de daño. Dicha posibilidad no supera el estándar de interés público que la Relatoría para la Libertad de Expresión y las resoluciones de la CIDH y la Corte IDH han determinado.

Otro déficit técnico en la política es la determinación de su alcance, lo que en los ámbitos domésticos ha sido denominado: sujetos obligados. La política exceptúa toda la información vinculada a la CIDH —aunque no señala nada de la Corte IDH, quizá por considerarla un organismo autónomo y descentralizado de la Secretaría General de la OEA—, siendo esta la única excepción con referencia explícita a cualquier otro órgano. Ante la falta de otra referencia explícita, podría interpretarse que en principio la Política deberá aplicar para cualquier órgano de la OEA.

Por el momento, se desconoce el avance en la implementación de la Política de Acceso a la Información de la OEA. No existe información disponible respecto al número de solicitudes realizadas a la Secretaría General por la vía del Oficial de Información. La OEA, a través de su órgano correspondiente, no ha publicado ningún informe que dé cuenta de los dos años de operación del sistema de acceso a la información. La única referencia que se encontró fue en el Informe Anual del Secretario General de 2013, el cual puntualiza que “la Biblioteca Colón manejó 257 solicitudes de información en relación con la Política de Acceso a la Información”.³⁸

38 Informe Anual del Secretario General de 2013, p. 20. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP32840SINFORME.pdf>

Por otra parte, a fin de contar con mayor información, se presentó una solicitud de acceso a la misma por medio del sistema disponible en el sitio de Internet de la OEA. La petición versó sobre el número de solicitudes que habían sido presentadas por los usuarios desde mayo de 2012, fecha en que fue aprobada la política, a la fecha de solicitud —20 de agosto de 2014—, desglosadas por años. Además, se pidió el número de solicitudes donde se entregó la información y donde se negó, desglosada por causal, así como el número de apelaciones presentadas y el sentido en el que fueron resueltas.³⁹ La respuesta del Oficial de Información de la OEA fue referirnos al Informe Anual —mencionado en el párrafo anterior—; además, informó que con respecto al 2014 se han atendido 2.723 solicitudes y que el total aparecerá en el informe correspondiente al 2014 que será publicado en abril de 2015; finalmente, señaló que en el 2013 se recibió una apelación.

De ese pequeño ejercicio se desprende que, si bien el sistema es sencillo, accesible, se acusó recibo de forma inmediata y se contestó dentro de un breve plazo, la información proporcionada fue incompleta, se omitió contestar a algunas preguntas y no se tiene mayor información disponible en la página de Internet ni actualizada periódicamente. Tampoco se tiene conocimiento de los criterios sobre la entrega o negativa de información desarrollados por el Comité de Acceso a la Información, que es el encargado de interpretar la política. Es decir, no se cuenta con información suficiente para saber si debería existir alguna adecuación.

Apuntes para una política de transparencia y acceso a la información de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos

Dada la trascendencia de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos para la región en cuanto a temas de interés público, resulta importante revisar los alcances de la Política de Acceso a la Información de la OEA, modificarla o promover la aprobación de otros marcos regulatorios de tal manera que se garantice ese derecho.

39 Solicitud de Información Pública OAS/RFI-#00002979, presentada el 20 de agosto de 2014 por Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La respuesta es del 28 de agosto de 2014.

Así, un punto de partida básico para construir una política para el SIDH consistiría en revisar de manera general la política de la OEA ya existente desde la óptica de los principios de la Ley Modelo, y desde aquellos utilizados en otros organismos multilaterales, y promover su adecuación a dicho estándar.

Además, según estudios sobre el tema, tomando en consideración que muchos de los procedimientos de la CIDH pueden asimilarse a la función jurisdiccional, y por supuesto el mandato mismo del Tribunal Interamericano, es importante aplicar estándares de transparencia judicial como el principio de máxima publicidad, la reglamentación clara del régimen de excepciones sobre las restricciones a la publicidad, el plazo de duración del secreto, los mecanismos para solicitar información y las vías para reclamar la denegación de esta (Nash *et al.* 2012: 15-17).

Esto implicaría contar con una política construida a partir de principios mínimos, como son:

- Máxima publicidad de cualquier información en manos de instituciones públicas de manera completa, oportuna y accesible, sujeta a un régimen de excepciones claras, legítimas y necesarias.⁴⁰
- Presunción a favor del acceso a la información, lo que significa que en principio toda la información de la CIDH y la Corte IDH es pública excepto lo que estipule claramente la política.
- Una lista clara y delimitada de excepciones, es decir, se reconoce la confidencialidad de cierta información y casos en los que la publicación de esta resulta perjudicial, por lo que es necesario establecer criterios y un listado que eviten la ambigüedad en la interpretación y que respondan a las particularidades de cada uno de los organismos que componen al SIDH.
- Divulgación rutinaria de cierta información de manera sistematizada y compilada en plataformas claras y accesibles.
- Contar con procedimientos claros, públicos y participativos en la designación de las y los comisionados, jueces y juezas, relatores especiales y otros altos funcionarios.

40 Véase Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, OEA, 2009, párr. 2. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Texto_de_Ley_editado_DDI.pdf

- Contar con procedimientos claros y sencillos para solicitar información sobre los distintos organismos de la OEA, y en particular del sistema interamericano.
- Reconocer el derecho a recurrir y a apelar en caso de que se niegue información, y contar los mecanismos necesarios para asegurar esos derechos.
- Asegurar los recursos necesarios para la implementación efectiva de la política, lo que supone asegurar medidas en la OEA, y en los órganos del SIDH, para promover, implementar y asegurar el acceso a la información.

Referencias

Abramovich, V. y Ch. Courtis. 2003. "Acceso a la información y derechos sociales", en V. Abramovich, M. J. Añón y Ch. Courtis, *Derechos Sociales, instrucciones de uso*. México: Fontamara.

Acnur. s. f. *Archives Access Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://www.unhcr.org/3b03896a4.html>

Aguilar E. y J. Bautista (coords). 2005. *Manual de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México: Indesol-Iteso-IFAI-IFE-SFP.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. *Disclosure of Information Policy (OP-102)*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35021015>

Banco Mundial. 2013. *The World Bank Policy on Access to Information*. Párrafos 1 y 2. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/01/000442464_20130701112846/Rendered/PDF/790340BR0SecM200Box0377330B00OUO090.pdf

Banco Mundial. 2014. *Evolution of the World Bank's Disclosure Policies*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTANDOPERATIONS/EXTINFODISCLOSURE/0,,contentMDK:21868955~menuPK:6813250~pagePK:64865365~piPK:64864641~theSitePK:5033734,00.html>

Cárdenas, J. "El derecho a saber y los partidos políticos". Recuperado de: www.juridicas.unam.mx/sisjur/informac/pdf/4-113s.pdf

CIDH. 1999. Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%201999.pdf>

Concha Cantú, H., H. López-Ayllón y L. Tacher Epelstein. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información* México, UNAM, 2004.

Fox, Jonathan y Dana Brown. 2000. *The Struggle for Accountability. The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Boston: Institute of Technology.

Fundar. 2009. *Construyendo legitimidad y confianza*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, artículo XIX. Recuperado de: http://fundar.blend.mx/construyendo-legitimidad-y-confianza-transparencia-rendicion-de-cuentas-y-participacion-ciudadana-en-los-nombramientos-de-titulares-de-organos-y-autonomos-y-de-autonomia-limitada/#.U_pKTLx5O1J

Hofbauer, H. y J. A. Cepeda. 2005. "Transparencia y rendición de cuentas", en M. Merino, (coord.). *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, CIDE.

Krsticevic, Viviana y Alejandra Vicente. 2014. "¿Qué hace falta para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos?" *Aportes DPLF, La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 19 (7): 36. Recuperado de: http://dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf

Merino, M. (coord.). 2005. *Transparencia: libros autores e ideas*. México: IFAI, CIDE.

Nash, Claudio et al. 2012. *Estudio sobre acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos: transparencia y representación legal*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, abril de 2012. Recuperado de: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/92.pdf>

OEA. 2008. *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

OEA. 2010. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

Peschard, J. 2005. *Transparencia y partidos políticos*. México: Cuadernos de transparencia, IFAI.

Ruiz, A. (coord.). 2006. *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Fontamara, Center for U.S.-Mexican Studies.

Salazar, Katya y María Clara Galvis. 2012. "Transparencia y participación en la selección de integrantes de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: una tarea pendiente". *Aportes DPLF, Selección de miembros de altas cortes e independencia judicial*, 17 (5): 21. Recuperado de: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_17_web.pdf

SFP. 2005. *Transparencia. Buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México: FCE, Colección Editorial Gobierno del Cambio.

UNDP. 2013. *Information Disclosure Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy/

UNEP. s. f. *Access to Information Policy of the United Nations Environment Program*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: <http://goo.gl/YZw7g8>

Unicef. s. f. *Information Disclosure Policy*. Consultado agosto 20 de 2014. Recuperado de: http://www.unicef.org/about/legal_disclosure.html

Vergara, R. 2005. *La transparencia como problema*. México: Cuadernos de transparencia, IFAI.