



# Asamblea General

Distr. general  
18 de agosto de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo segundo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión\*\***

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe preparado por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, presentado de conformidad con la resolución 25/2 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/72/150.

\*\* Este informe se presentó después del plazo establecido para incluir en él información sobre los acontecimientos más recientes.



## Informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

### *Resumen*

Las Naciones Unidas no disponen de una política de acceso a la información aplicable a todos los departamentos y organismos especializados y tampoco han establecido criterios *ad hoc* para responder a las solicitudes de acceso a la información. Para la institución política mundial más importante, que está al servicio del interés público en diversas esferas, esta situación es intolerable. No obstante, las Naciones Unidas no son la única institución que se encuentra en estas circunstancias. Aunque se han implementado políticas de libertad de información en todo el mundo, las organizaciones internacionales, salvo excepciones concretas, no han seguido esa tendencia. En el presente informe se evalúa la situación del acceso a la información relativa a la labor de las organizaciones internacionales, se insta a todas ellas, especialmente a las Naciones Unidas, a que adopten políticas de libertad de información bien fundadas y se formulan recomendaciones concretas para las organizaciones, los Estados miembros y la sociedad civil.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	3
II. Libertad de información . . . . .	4
A. Propósitos de la libertad de información . . . . .	4
B. Marco jurídico . . . . .	6
1. Naturaleza del derecho de acceso a la información . . . . .	6
2. Restricciones estrictas al derecho a la información . . . . .	8
3. Marco jurídico y organizaciones internacionales . . . . .	9
III. Elementos esenciales de una política de acceso a la información . . . . .	11
A. Acceso a la información en las organizaciones intergubernamentales . . . . .	11
B. Elementos esenciales del acceso a las políticas de información . . . . .	13
1. Proceso de adopción abierto a múltiples interesados . . . . .	13
2. Divulgación de información proactiva, clara, segura y sobre la que se puedan realizar búsquedas . . . . .	14
3. Política abarcadora con normas vinculantes . . . . .	15
4. Reglas claras sobre el tipo de información que puede retenerse . . . . .	16
5. Mecanismos de presentación de quejas y de apelación . . . . .	18
6. Aplicación, examen y supervisión . . . . .	19
7. Protección de los denunciantes de irregularidades independientes . . . . .	20
IV. Conclusión y recomendaciones . . . . .	21

## I. Introducción

1. El funcionamiento de las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, resulta profundamente opaco para la mayoría de las personas. A excepción de la labor que desempeñan sus órganos más conocidos, la mayor parte de lo que hacen y cómo lo hacen suele quedar oculto al público. En tal entorno, ¿cómo se consigue divulgar la información de legítimo interés general? ¿De qué modo puede el público en general —los ciudadanos, estudiantes, periodistas, académicos, activistas, parlamentarios y hasta los representantes de los Estados miembros— mantenerse al tanto del funcionamiento de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales y de cómo desempeñan sus obligaciones los funcionarios internacionales? ¿En virtud de qué políticas, cuando las hay, divulgan información los funcionarios internacionales? ¿Qué criterios siguen para decidir no hacerlo? Y, en general, ¿cómo velan las organizaciones intergubernamentales por su propio cumplimiento de la norma de derechos humanos que garantiza a toda persona el derecho de buscar y recibir informaciones de toda índole, en particular las que obran en poder de las autoridades públicas?

2. En su informe de 2016, en el que detalló la negativa de las Naciones Unidas a asumir responsabilidades por el trágico brote de cólera en Haití, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos observó lo siguiente:

“Varias fuentes han sugerido al Relator Especial que el asesoramiento jurídico presentado originalmente al Secretario General adoptaba un enfoque respecto a estas cuestiones cruciales [la responsabilidad de las Naciones Unidas por el brote de cólera] bastante diferente del que se aprobó finalmente, pero esto no puede confirmarse, ya que no se ha hecho público ninguno de los análisis de la Oficina de Asuntos Jurídicos. No obstante, de ser cierto, explicaría por qué los argumentos aducidos para abdicar de la responsabilidad son perentorios y están insuficientemente justificados (A/71/367, párr. 33).”

3. Se han producido situaciones análogas de escasez de información originadas en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, denuncias de irregularidades, acusaciones de fraude, decisiones sobre el personal y conflictos de intereses, en las que contar con una política amplia de libertad de información para las Naciones Unidas habría contribuido a potenciar la comprensión e implicación del público respecto de las cuestiones de interés mundial y a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, se puede afirmar que la falta de transparencia y de acceso adecuado a la información ha influido en que el personal de mantenimiento de la paz acusado de haber cometido abusos sexuales no haya rendido cuentas de esos actos<sup>1</sup>.

4. Queda patente que no existe proceso oficial alguno para que el público, y mucho menos un relator especial, pueda solicitar información a las Naciones Unidas<sup>2</sup>. En consecuencia, no se ha demostrado el argumento de que, en determinadas circunstancias, las organizaciones intergubernamentales tienen buenos motivos para no divulgar información (véase ST/SGB/2007/6). A fin de dilucidar

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, Azad Essa, “Why do some UN peacekeepers rape?”, *Al Jazeera*, 4 de agosto de 2017; A/71/99, párrs. 250 y 251 (informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana); y Carla Ferstman, “Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, informe especial 335, Instituto de Paz de los Estados Unidos (Washington D.C., 2013).

<sup>2</sup> Al parecer, el Departamento de Información Pública de la Secretaría ha creado una dirección de correo electrónico ([inquiries2@un.org](mailto:inquiries2@un.org)) a la que se pueden enviar preguntas que, a su vez, se reenvían a las oficinas pertinentes. No obstante, esa medida no es una política ni contiene ninguno de los elementos que se describen en la sección III del presente informe.

esta cuestión es necesario preguntarse hasta qué punto se pueden evaluar las decisiones y análisis institucionales, y a sus responsables, cuando esa información es tan difícil de obtener. En lugar de ser el fruto de un proceso oficial que permita solicitar información, el conocimiento que tiene el público de las políticas y medidas adoptadas por las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales se circunscribe a lo que esos órganos deciden publicar, y la evaluación externa suele depender de los esfuerzos de periodistas o investigadores que logran acceder a esas organizaciones. En las Naciones Unidas, y en la mayoría de las organizaciones intergubernamentales, las fuentes oficiales no parecen estar obligadas a justificar la denegación de información<sup>3</sup>.

5. En el presente informe se analizan las políticas de libertad de información en el contexto de las organizaciones internacionales, prestando una atención específica, si bien no exclusiva, al sistema de las Naciones Unidas. El informe es el resultado de un proceso de investigación de un año de duración que incluyó una convocatoria para presentar contribuciones a la que respondieron 16 organizaciones internacionales y 5 agentes no gubernamentales<sup>4</sup>. En la sección II se examina el acceso a la información desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos, observando el aumento de las políticas de libertad de información adoptadas por Gobiernos de todo el mundo. En la sección III se describen los elementos necesarios para cualquier política de libertad de información de ámbito internacional, y en la sección IV se presenta una serie de recomendaciones para las organizaciones intergubernamentales, los Estados miembros y los agentes no estatales que participan en la gobernanza internacional.

## II. Libertad de información

### A. Propósitos de la libertad de información

6. Allí donde reina el estado de derecho, los Gobiernos y sus funcionarios rinden cuentas a los ciudadanos mediante una serie de mecanismos. Sin embargo, muy a menudo esa rendición de cuentas es una utopía, nunca tan evidente como en situaciones en que las autoridades se abstienen de divulgar información al público. Sin libertad de acceso a informaciones<sup>5</sup> de toda índole —en particular cuando los Gobiernos no divulgan información al público y a sus mecanismos judiciales, legislativos y mediáticos— se pueden producir abusos, las políticas que afectan al bienestar general pueden dejar de evaluarse y mejorarse, y la implicación y participación general del público se ve mermada, con frecuencia intencionadamente. Por el contrario, los entornos en los que fluye gran cantidad de información contribuyen a fomentar una adopción de decisiones adecuada y un debate público genuino, lo que aumenta la confianza en las instituciones públicas. Incluso si la ejecución no siempre está a la altura de los criterios más exigentes, los Gobiernos han reconocido esta idea fundamental, situada en la intersección entre el buen

<sup>3</sup> Esto es así a pesar de que las Naciones Unidas tienen una política de clasificación que distingue los diferentes niveles de información sensible; véase [ST/SGB/2007/6](#).

<sup>4</sup> Las contribuciones se pueden consultar en el sitio web del titular del mandato. Especial gratitud merecen los siguientes estudiantes de la Escuela de Derecho de la Universidad de California (Irvine) que, con la ayuda del profesor Ramin Pejan, investigaron para este proyecto, en particular: Enid Zhou, Katherine Ells, Laurence Liu y Nassim Alisobhani.

<sup>5</sup> En el presente informe se utilizan indistintamente las expresiones “libertad de información”, “derecho de acceso a la información” y “derecho a la información” en referencia al derecho de toda persona, consagrado en el artículo 19 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la libertad de opinión y expresión, incluido el derecho a recibir informaciones e ideas de toda índole por cualquier medio y sin consideración de fronteras.

gobierno abierto y el derecho humano de acceso a la información, reconociendo que el crédito de las autoridades públicas depende de su voluntad de dialogar con quienes financian su labor y eligen a sus principales funcionarios, es decir, con el público.

7. Esas ideas generales sobre el acceso a la información están hoy ampliamente aceptadas en los ámbitos de discusión sobre los poderes y políticas gubernamentales. La mayoría de los Gobiernos del mundo ha promulgado leyes sobre la libertad de información, con distintos grados de solidez y aplicación<sup>6</sup>. Sin embargo, el movimiento en pro del gobierno abierto ha pasado de largo de las instituciones mundiales en gran medida; no del todo, pero sí de forma tan manifiesta que el “acceso a la información” tiene muy poco eco en los centros de gobernanza internacional. Si se pregunta a un funcionario internacional por el acceso a la información, es probable que responda más bien a propósito de los sitios web y la política de archivo (información que, si bien es esencial, no va precisamente al grano) que de la capacidad del público de recabar información actualizada sobre el funcionamiento o las deficiencias de las organizaciones o instituciones intergubernamentales, o sobre los debates que se celebran en su seno. No se trata de desmerecer la labor de apertura al público que emprendieron las organizaciones intergubernamentales durante los decenios de la revolución digital: mientras que antaño los investigadores y periodistas tenían que trabajar en bibliotecas físicas que servían de depósito documental de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, hoy los sitios web ofrecen ingentes cantidades de material, incluidos documentos aprobados recientemente a los que, en ocasiones, se puede acceder tan solo unos días (y, a veces, unas horas) después de su aprobación. Se debe felicitar a los oficiales de información pública por su voluntad de procurar que los documentos oficiales sean accesibles de forma generalizada. Del mismo modo, hay ejemplos de organizaciones y organismos que han abierto sus documentos sobre gastos y contrataciones al escrutinio público, aunque con distintos grados de éxito.

8. Con todo, y pese a que las organizaciones intergubernamentales difunden en línea buena parte de la labor pública que realizan sus instituciones, como los instrumentos jurídicos, las resoluciones, las decisiones de los comités y los órganos de supervisión, su labor sobre el terreno y las transmisiones web de reuniones abiertas, pocas organizaciones han puesto en marcha políticas de acceso a la información que faciliten que el público, bien de manera individual o por conducto de los periodistas e investigadores, solicite información que no está disponible por otros medios. En la sección III se examinan las organizaciones que sí han adoptado tales políticas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y algunas más, en su mayoría instituciones y fondos financieros internacionales. E incluso cuando las organizaciones internacionales están dispuestas a admitir esas solicitudes, la mayoría de ellas se esfuerza poco o nada por dar a conocer esa disposición o poner de relieve sus criterios para decidir divulgar información.

---

<sup>6</sup> Para consultar diversos estudios útiles sobre la legislación relativa a la libertad de información en todo el mundo, véanse David Banisar, “Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws” (2006), y “The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts” (Banco Mundial, Washington D.C., 2011); Toby Mendel, *Libertad de Información: Comparación Jurídica* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2008); [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org); y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes” (Viena, 2016).

## B. Marco jurídico

### 1. Naturaleza del derecho de acceso a la información

9. Antes de determinar los elementos que podrían conformar una política de libertad de información adecuada para las organizaciones intergubernamentales, vale la pena examinar las normas aplicables en virtud del derecho de los derechos humanos, pues resulta evidente que las políticas subyacentes al derecho rigen a las organizaciones intergubernamentales y a los Estados con el mismo vigor.

10. En el marco del derecho internacional, el derecho a la información dimana del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según la formulación del Pacto Internacional, toda persona goza de 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”. El Comité de Derechos Humanos ha explicado con claridad lo que implica ese derecho, con especial énfasis en que el artículo 19 “enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos”. Además, el Comité señaló que “esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción” (CCPR/C/GC/34, párr. 18) y puso de relieve que ese derecho no depende únicamente de la respuesta de las autoridades públicas a las solicitudes de información:

“Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del Gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para acceder a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información. Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto. Respecto de las solicitudes de información, no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable al acceso a la información. Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información. Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta (CCPR/C/GC/34, párr. 19).”

11. Desde los inicios de la labor vinculada al mandato, los Relatores Especiales han profundizado en el derecho a la información. Ya en el segundo informe presentado con arreglo al mandato, el Relator Especial destacó que el derecho a la información era “fundamental” en varias esferas (E/CN.4/1995/32, párr. 135), y en el de 1998 se puso de relieve que “el derecho de acceder a la información que obra en poder del Gobierno debe ser la norma y no la excepción”. En el informe de 1998 también se señaló un derecho específico a la información sobre la “seguridad del Estado” y, en una notable declaración, se expresó inquietud ante el procesamiento gubernamental de funcionarios públicos por difundir “información que se había clasificado como secreta” y se añadió que los Gobiernos “siguen clasificando como secreta mucha más información de la que se podría considerar necesario”. Con ello, el Relator Especial quiso decir que los Gobiernos solo deberían abstenerse de divulgar material en los casos en que, “si la información se da a conocer, el interés del Estado se verá gravemente lesionado y que dicho perjuicio es superior al perjuicio que sufrirían los derechos a la libertad de opinión, expresión e información”. Por último, el Relator Especial declaró que “la tendencia a clasificar

como secreta la información o a no difundirla aduciendo, por ejemplo, la ‘confidencialidad del gabinete’, es demasiado frecuente y tiene un efecto negativo sobre el acceso a la información” (E/CN.4/1998/40, párrs. 12 y 13).

12. En los informes presentados con arreglo al mandato en los años subsiguientes se ha continuado profundizando en el derecho a la información<sup>7</sup>. En 2013, el Relator Especial justificó plenamente la necesidad de un derecho a la información bien fundamentado:

“[...] las autoridades intervienen como representantes del público que ofrecen bien público; por ello, en principio, sus decisiones y acciones deben ser transparentes. Una cultura del secreto es aceptable únicamente en casos muy excepcionales, cuando la confidencialidad puede ser fundamental para la eficacia de su labor. Por consiguiente, existe un fuerte interés público en la divulgación de algunos tipos de información. Además, el acceso a determinados tipos de información puede influir en el goce de otros derechos por las personas. En tales casos, la información solo puede considerarse reservada, como mucho, en circunstancias excepcionales (A/68/362, párr. 20).”

13. En 2004, el Relator Especial se sumó a los representantes de los mecanismos regionales en favor de la libertad de expresión para poner de relieve la importancia de la libertad de información como derecho fundamental. Juntos hicieron hincapié en que para hacer frente a la “cultura del secretismo” generalizada en las instituciones públicas era necesario tanto legislar y aplicar las leyes como establecer “sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”<sup>8</sup>.

14. En paralelo con la labor del Comité de Derechos Humanos y sus mecanismos de procedimientos especiales, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General también enunciaron la importancia de la libertad de información. Recientemente, en 2016, el Consejo exhortó a todos los Estados a que garantizaran la divulgación de la información que obrara en poder de las autoridades públicas, y a que aprobaran “leyes y políticas transparentes, claras y expeditivas que prevean la divulgación efectiva de la información en poder de las autoridades públicas y el derecho general a solicitar y recibir dicha información, para lo cual debe garantizarse el acceso público, a excepción de determinadas limitaciones estrictas, proporcionadas, necesarias y claramente definidas”<sup>9</sup>. El acceso a la información se ha convertido en un componente usual de otros tratados de derechos humanos (A/70/361, párr. 6) y está ampliamente incorporado en los acuerdos internacionales relativos al desarrollo, el medio ambiente, la alimentación y la agricultura y la corrupción, entre otras esferas sustantivas<sup>10</sup>. La Convención de Aarhus es una muestra del consenso internacional en el sentido de que, en los asuntos ambientales, una de las esferas de principal interés público, el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia contribuyen “a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su

<sup>7</sup> Véanse E/CN.4/1999/64, E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2003/67, E/CN.4/2005/64, A/HRC/11/4 y A/HRC/17/27.

<sup>8</sup> Declaración Conjunta del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, 6 de diciembre de 2004.

<sup>9</sup> Véanse las resoluciones del Consejo de Derechos 31/32, párr. 13, y 34/20, párr. 5 b).

<sup>10</sup> Véase “Article 19: Defending freedom of expression and information” [organización independiente], “Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals”, 19 de julio de 2017, págs. 6 a 9.



bienestar”<sup>11</sup>. Del mismo modo, reconociendo la función esencial que desempeña el derecho a la libertad de información, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 se vincula el acceso a la información con la buena gobernanza, los derechos humanos y la rendición de cuentas y se exhorta a todos los Estados miembros a que aprueben y apliquen legislación y políticas sobre el acceso del público a la información (resolución 70/1, párrs. 16.6 a 16.10).

15. Durante el período de expansión normativa relativa a la creación y la labor de los órganos de derechos humanos, los Estados también promulgaron legislación con el fin de hacer efectivo el derecho a la información, que, en muchos casos, incorporaron en su derecho constitucional. En el plano nacional, con cada vez más frecuencia los Estados han abierto al público el funcionamiento gubernamental como cuestión de derecho, si bien no siempre han adoptado las mejores medidas de aplicación<sup>12</sup>. Con todo, parece difícil eliminar el entorno de confidencialidad y no divulgación de información que suele envolver la burocracia y el liderazgo político en todo el mundo<sup>13</sup>. El hecho de que la información sobre la seguridad nacional quede predominantemente excluida de los marcos jurídicos que rigen el derecho a la información anima a considerar que la divulgación de información es contraria al “interés nacional”, incluso en los casos de mayor interés público que no ocasionan perjuicios significativos a los intereses gubernamentales. Tal mentalidad ejerce una gran influencia negativa en la legislación sobre el acceso a la información y sus efectos pueden trascender los entornos de seguridad nacional tradicionales. En suma, si bien el marco jurídico del acceso a la información ha mejorado a escala mundial, la mentalidad y las medidas de aplicación siguen planteando grandes obstáculos al gobierno abierto<sup>14</sup>.

16. El derecho de los derechos humanos también reconoce los vínculos entre el derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otros derechos. Asimismo, el derecho a la información está íntimamente relacionado con el artículo 25 1) del Pacto Internacional, en el que se protegen el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos a “participar en la dirección de los asuntos públicos”. El Comité de Derechos Humanos ha subrayado la importancia de la libertad de información para que el público participe “sin censura” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párr. 25). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) reiteró y amplió esta y otras ideas en su informe de 2015 sobre la promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos (A/HRC/30/26).

<sup>11</sup> 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, artículo 1, Aarhus (Dinamarca), 25 de junio de 1998.

<sup>12</sup> La organización Article 19 enumera 118 países que han promulgado legislación o políticas para promover la libertad de la información que obra en poder de las autoridades públicas; véase “Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals”. En su contribución, el Center for Law and Democracy destacó 112 leyes nacionales sobre el derecho a la información y recoge el sorprendente dato de que el 88% de ellas se aprobaron en los últimos 25 años.

<sup>13</sup> Esto es especialmente cierto en el contexto de la seguridad nacional. Los *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información* (“*Principios de Tshwane*”) (Open Society Foundations, 2013) contienen un conjunto de normas sólidas para divulgar información que se puede consultar en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-espanol-10302014%20%281%29.pdf>.

<sup>14</sup> Victoria Lemieux y Stephanie E. Trapnell, “Public Access to Information for Development: A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws” (2016), *Directions in Development—Public Sector Governance* (Banco Mundial, Washington D.C., 2016).



## 2. Restricciones estrictas al derecho a la información

17. Reconocer el derecho a la información, de conformidad con el artículo 19 del Pacto Internacional, ha conllevado reconocer que el acceso a la información puede estar sujeto a limitaciones, en virtud del artículo 19 3), que deberán estar fijadas por la ley y ser necesarias y proporcionales para proteger los derechos o la reputación de los demás, la seguridad nacional o el orden público, o la salud o la moral públicas. Anteriormente he examinado la aplicación de las restricciones permitidas con arreglo al artículo 19 3) en el contexto de la libertad de información (A/70/361, párrs. 8 a 13). A continuación se examinan las medidas que las organizaciones internacionales podrían adoptar para poner las normas del Pacto Internacional al servicio de sus propias iniciativas de acceso a la información.

## 3. Marco jurídico y organizaciones internacionales

18. Tema de discusión entre académicos y juristas durante largos años, a menudo se afirma que el derecho de los derechos humanos, incluidos el artículo 19 del Pacto Internacional y los demás instrumentos que se mencionan en el presente informe, no se aplica estrictamente a las organizaciones intergubernamentales y, desde luego, no de la misma manera que obliga a los Estados<sup>15</sup>. No obstante, examinando la cuestión desde la perspectiva estricta de las obligaciones e inmunidades institucionales, utilizar un enfoque legalista de las obligaciones de las organizaciones intergubernamentales en materia de derechos humanos supone pasar por alto los elementos jurídicos y normativos más importantes.

19. En el seno de las organizaciones intergubernamentales, la transparencia promueve los mismos objetivos que subyacen a las iniciativas en pro de la expansión de la libertad de información y el gobierno abierto. Como se pone de manifiesto en la contribución del Centre for Law and Democracy, esas organizaciones son instituciones públicas, que desempeñan funciones gubernamentales de forma similar a los Estados. El público solo puede participar de forma genuina en las cuestiones esenciales a las que se dedican las organizaciones intergubernamentales si tiene acceso a información sobre ellas. En el contexto de las instituciones multilaterales, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación observó que “para que la sociedad civil participe de manera efectiva en la adopción de decisiones a nivel mundial, el derecho de acceso a la información es indispensable (A/69/365, párr. 15)”<sup>16</sup>. En los países donde las organizaciones intergubernamentales llevan a cabo una extensa labor, ya sea de mantenimiento de la paz, de asistencia para el desarrollo o de derechos humanos, por nombrar algunas esferas, implicarse y participar de forma genuina significa tener la capacidad de obtener información actualizada sobre la labor de esas misiones. Significa también que existan mecanismos para que el sector público rinda cuentas y las personas puedan decidir si las organizaciones sirven sus intereses o los de la propia organización, o quizá también los de empresas, dirigentes locales o individuos corruptos que participan en la vida pública.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Kristina Daugirdas, “How and Why International Law Binds International Organizations”, vol. 57, núm. 2, *Harvard International Law Journal* (2016). Véase también Christine Chinkin, “The United Nations Decade for the Elimination of Poverty: What Role for International Law?”, *Current Legal Problems*, vol. 54, núm. 1 (2001).

<sup>16</sup> En este contexto, me permito poner de relieve un elemento del informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (A/69/365, párr. 73), a saber, que las organizaciones no gubernamentales deberían poder participar físicamente —esto es, que se les permita estar presentes— en los foros celebrados por las organizaciones intergubernamentales, pues son una esfera clave del acceso a la información aun cuando no se hace mención expresa a ellos en el presente informe.

20. La cobertura informativa de las organizaciones intergubernamentales también difiere de forma sustancial de la cobertura diaria u horaria de los asuntos nacionales. Teniendo en cuenta la envergadura de la burocracia internacional, y en comparación con la cobertura de la gobernanza nacional o local que se hace en entornos mediáticos bien establecidos, muy pocos reporteros cubren exclusivamente las Naciones Unidas u otras organizaciones intergubernamentales. A menudo deben esforzarse por lograr que sus editores y, por supuesto, sus lectores comprendan la importancia que esas instituciones revisten para sus propias vidas y sus preferencias en cuanto a las políticas públicas. El resultado es que los miembros de la administración pública internacional no se ven sometidos al escrutinio periodístico de la misma manera que lo están, o deberían estarlo, los burócratas nacionales de todo el mundo. Los Estados miembros emprenden ese tipo de supervisión de tanto en tanto, en particular en la esfera presupuestaria, pero la dificultad para acceder a información sobre el funcionamiento de las organizaciones intergubernamentales complica aún más la ya ardua tarea de lograr la rendición de cuentas a escala internacional. En ese contexto, todo artículo de un periódico o una revista en el que se revela que una organización intergubernamental ha llevado a cabo una práctica cuestionable se puede interpretar como un ataque contra la institución en su conjunto, en gran medida porque la labor de esas instituciones es muy ajena al día a día del público en general. Solucionar ese problema, y adoptar políticas sólidas de acceso a la información, contribuiría a comprender, supervisar y proteger mejor la misión de las organizaciones intergubernamentales, así como rendir más cuentas sobre ella.

21. No existe principio alguno según el cual las políticas de acceso a la información que adoptan las organizaciones intergubernamentales deban diferir de las adoptadas por los Estados. Aunque, por regla general, las organizaciones intergubernamentales no utilizan los conceptos de “seguridad nacional” y “orden público” para restringir el acceso a la información, cada institución debe determinar en qué medida las restricciones aplicables en virtud del derecho de los derechos humanos son válidas en su contexto concreto<sup>17</sup>. Hay quien sostiene que, por su naturaleza, las organizaciones intergubernamentales no deben divulgar la información generada o proporcionada por los Estados miembros. Pero eso sería extralimitarse, pues se podría crear una enorme laguna que entorpecería las políticas de promoción del derecho del público a informarse.

22. Merece la pena volver a subrayar que el artículo 19 del Pacto Internacional garantiza el derecho de toda persona de buscar y recibir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras. Como mínimo, los Estados están obligados a no impedir que el público reciba información de organizaciones como las Naciones Unidas y de sus departamentos y organismos, siempre que no se justifique la legítima aplicación de las limitaciones que recoge el artículo 19 3) del Pacto. Se puede ir más allá y destacar el amplio consenso que existe en el sentido de que los Estados no solo están obligados a evitar las restricciones ilegítimas al acceso a la información, sino que deberían crear un entorno propicio para el ejercicio de todos los derechos consagrados en el artículo 19 del Pacto<sup>18</sup>. Si bien es claro que las organizaciones intergubernamentales gozan de una personalidad independiente en virtud del derecho internacional, con frecuencia sus principales políticas y normas

---

<sup>17</sup> Las Naciones Unidas desempeñan todo tipo de funciones de gobernanza nacional, ya sea en el mantenimiento de la paz o mediante mecanismos de gobernanza de transición, en las que la seguridad y el orden podrían interpretarse de forma bastante similar a la que aplican los Estados en cuanto a la divulgación de información.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo, la resolución 2005/38 de la Comisión de Derechos Humanos; E/CN.4/1996/39; la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos; A/HRC/17/27; A/66/290; A/68/362; A/HRC/29/32; y A/70/361.

jurídicas son el resultado de las decisiones que toman sus Estados miembros. Por ello, los Estados deberían alentar la creación de entornos que incluyan el acceso a la información no solo en razón de un enfoque legalista de las organizaciones intergubernamentales y la responsabilidad de las Naciones Unidas, sino porque sus ciudadanos —todos los ciudadanos, en todas partes— deberían disfrutar del derecho a informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, incluida la información relativa a las organizaciones intergubernamentales y las Naciones Unidas.

### **III. Elementos esenciales de una política de acceso a la información**

#### **A. Acceso a la información en las organizaciones intergubernamentales**

23. A la elaboración del presente informe han contribuido 16 instituciones, cuyos aportes he complementado con entrevistas y consultas<sup>19</sup>. Pese al amplio llamamiento, decenas de organizaciones intergubernamentales y organismos del sistema de las Naciones Unidas no respondieron a la convocatoria para presentar contribuciones realizada conforme al mandato. La falta de contribución de la Secretaría de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York fue para mí motivo de particular decepción. Pese a que las organizaciones que no enviaron aportes pueden disponer de algún tipo de política de acceso a la información, 10 de las que presentaron contribuciones tienen políticas oficiales de acceso a la información, divulgación o transparencia<sup>20</sup>, 2 están en proceso de elaborar tales políticas<sup>21</sup>, 1 carece de política oficial de acceso a la información pero contempla dicho acceso en varias de sus políticas<sup>22</sup>, y 3 no cuentan con ninguna política de acceso a la información<sup>23</sup>. Según la investigación, la mayoría de las organizaciones internacionales parecen carecer de políticas vinculantes orientadas a proteger y promover el derecho de acceso a la información. Dicho de otro modo, sobre la base

<sup>19</sup> Se recibieron contribuciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Mecanismo Internacional de los Tribunales Penales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para Europa (CEPE), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la UNESCO, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), la Unión Postal Universal (UPU), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Banco Mundial. Como se indicó anteriormente, las contribuciones se pueden consultar en el sitio web del titular del mandato.

<sup>20</sup> Las organizaciones que presentaron aportes y tenían políticas oficiales cuando se redactó el informe son la IFC (política de acceso), el FMI (política de transparencia), el Mecanismo Internacional de los Tribunales Penales (política de acceso), el PNUD (política de divulgación), el PNUMA (política de acceso), el PMA (política de divulgación), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (política de divulgación), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (política de divulgación), el Banco Mundial (política de acceso) y la UNESCO (política de acceso). Algunas de las demás instituciones financieras internacionales y organizaciones regionales también disponen de políticas, pero no presentaron esa información para la elaboración del informe.

<sup>21</sup> Las organizaciones que estaban elaborando políticas cuando se redactó el presente informe eran la UIT y el ACNUDH.

<sup>22</sup> La OMPI cuenta con una variedad de políticas y prácticas para velar por la transparencia y el acceso del público.

<sup>23</sup> La OMI, la CEPE, la UNU y la UPU carecen de políticas de información.

de los datos recogidos durante mi investigación, salvo algunas excepciones notables, las organizaciones intergubernamentales no han creado mecanismos para fomentar su transparencia y facilitar un acceso sencillo a su funcionamiento. Asombrosamente, las Naciones Unidas no disponen de una política de acceso a la información aplicable a todos los departamentos y organismos especializados; tampoco han establecido criterios *ad hoc* para responder a las solicitudes de acceso a la información.

24. Es posible elaborar políticas de acceso a la información dinámicas y flexibles, como demuestran las políticas adoptadas por varias organizaciones. Las instituciones financieras, de desarrollo y para el medio ambiente tienden a aplicar enfoques activos a la información, responder a las solicitudes de transparencia de los interesados gubernamentales y no gubernamentales, y estar abiertas a un auténtico escrutinio.

25. El Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) mantienen activos sus sitios web institucionales, guías de capacitación y departamentos específicos de acceso a la información que supervisan la presentación de informes anuales y la divulgación de información. En su contribución, el Center for Law and Democracy declaró que la prevalencia de las políticas de acceso a la información en el sector financiero internacional se debe fundamentalmente a que la sociedad civil ha llevado a cabo un mayor escrutinio de su labor, dada su amplia repercusión, y también, en parte, al interés de los Estados miembros en asegurar que su dinero está bien administrado. Además, este asunto recibe especial atención de la sociedad civil, a tal punto que la Iniciativa por la Transparencia Global, una red oficiosa de organizaciones de la sociedad civil que promueven la apertura de las instituciones financieras, ha redactado una Carta en la que se detallan los criterios que deberían cumplir las políticas de acceso a la información de las instituciones financieras internacionales<sup>24</sup>. La Carta aplica a la elaboración de esas políticas un enfoque basado en los derechos que incorpora la presunción de divulgación, generosas reglas de divulgación automática, un marco claro para la tramitación de las solicitudes de información, excepciones limitadas (aunque, con frecuencia, exageradas), y el derecho de apelar las denegaciones de información ante un organismo independiente. Muchas instituciones financieras disponen de políticas de acceso a la información que integran un buen número de los elementos recogidos en la Carta de la Iniciativa por la Transparencia Global. Un ejemplo de ello es la política del Banco Mundial, que comprende principios rectores que defienden el máximo acceso a la información, una lista de excepciones, un conjunto de procedimientos en los que se describen las formas de divulgar la información, y un mecanismo de apelación en dos instancias. Con arreglo al mecanismo, el solicitante puede recurrir ante una junta de apelación compuesta de expertos externos independientes. En su política de divulgación, el Banco Mundial incorporó un sistema de desclasificación con plazos y un conjunto de definiciones e instituyó un “comité de acceso a la información” responsable de supervisar la aplicación de la política.

26. La política de acceso a la información del PNUMA se basa en un criterio de divulgación y apertura máximas. En ella se define el tipo de información que se puede divulgar, a saber, cualquiera relacionada con el PNUMA y que obre en su poder, y se establecen excepciones, de conformidad con las normas y prácticas pertinentes de las Naciones Unidas, como las relativas al manejo de la información sensible y la clasificación. El PNUMA cuenta con un mecanismo específico para

---

<sup>24</sup> Iniciativa por la Transparencia Global, Carta de Transparencia para las Instituciones Financieras Internacionales: Reclamando nuestro derecho a saber; se puede consultar en [http://www.ifitransparency.org/doc/charter\\_sp.pdf](http://www.ifitransparency.org/doc/charter_sp.pdf).

solicitar información en el que se detallan la forma de redactar una solicitud y sus destinatarios. Además, en la política se especifica que, en los casos de excepciones importantes, el funcionario que tramite la solicitud pedirá orientación a un oficial jurídico superior. El PNUMA establece los plazos para tramitar las solicitudes, que son de 5 días para acusar su recepción, 30 días para darles respuesta, y 60 días para responder a un recurso por denegación. En la política se incluye una escala de precios según la cual la mayor parte de la información se divulga de manera gratuita, exceptuando los gastos de impresión. También se exige que se justifiquen las denegaciones de solicitudes de información y se crea un mecanismo de apelación que consta de un panel compuesto de dos miembros del PNUMA y un representante externo. Además, la política comprende una prueba de prevalencia del interés público en virtud de la cual el PNUMA divulga información si los beneficios de hacerlo superan los posibles perjuicios.

27. El PNUD, que elaboró una de las primeras políticas de acceso a la información, actúa, por principio, en pro de la divulgación. Define el tipo de información que divulga y el ámbito de aplicación de la política, uno de cuyos elementos destacados es un enlace a la información disponible para el público, que se proporciona a los solicitantes para ayudarlos a determinar el tipo de información que desea recabar. Como muchas otras organizaciones intergubernamentales, el PNUD ha elaborado una lista de excepciones a la divulgación. Al igual que el PNUMA, el PNUD implantó una prueba de evaluación de daños y la prevalencia del interés público, que el Grupo Independiente de Supervisión de la Divulgación de Información emplea para decidir si determinada información se debería difundir porque hacerlo supondría un beneficio para el público. El PNUD establece un plazo de respuesta de 30 días naturales para las solicitudes de información y de otros 30 días naturales para las de apelación. Su política incluye un anexo en el que se describen las excepciones y la información que normalmente se encuentra a disposición del público, así como un flujograma que proporciona apoyo visual a la descripción del proceso de solicitud de información.

28. Una vez analizadas las políticas nacionales de acceso a la información y las políticas existentes adoptadas por estas y otras instituciones, y tras celebrar consultas con los interesados y estudiar la labor conexas del anterior Relator Especial, he definido las prácticas que las organizaciones internacionales deberían integrar en sus políticas de acceso a la información.

29. Además de las organizaciones mencionadas, la mayor parte de las organizaciones intergubernamentales opera según las necesidades y caso por caso; a falta de criterios, los distintos departamentos autorizan la divulgación de información o se abstienen de hacerlo.

## **B. Elementos esenciales del acceso a las políticas de información**

### **1. Proceso de adopción abierto a múltiples interesados**

30. Uno de los principios del artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es que todas las restricciones al derecho de acceso a la información deberán estar previstas por ley. En el contexto de los Estados, se entiende que ello requiere la adopción de restricciones mediante procesos legislativos ordinarios con normas claras, a fin de evitar restricciones excesivas del acceso a la información por parte de los encargados de tomar decisiones o restricciones indebidas de la participación del público (CCPR/C/GC/34, párr. 46). Las organizaciones intergubernamentales deberían velar por que los interesados, incluido el público en general y las organizaciones de la sociedad civil, puedan participar de manera significativa en la elaboración, revisión y actualización de las

políticas de acceso. Varias organizaciones se han comprometido a asegurar la participación de los interesados a la hora de elaborar políticas. Por ejemplo, el PNUMA dio publicidad a los borradores de su política provisional y su política revisada, difundiéndolos en su sitio web durante dos meses, con objeto de recibir aportaciones y observaciones de los Estados Miembros y observadores y del público en general. La organización también celebró audiencias para debatir esa política, que fueron transmitidas en directo para que el público pudiera participar en ellas. La política de la IFC se desarrolló en tres fases, en las que participaron miembros del público y diversos interesados externos. Durante todo el proceso, la Corporación consultó a diversos grupos de interesados, incluidos sus clientes, la comunidad bancaria, otras instituciones financieras, organizaciones de la sociedad civil, comunidades afectadas, el Grupo Consultivo Externo, el mundo académico y grupos de reflexión, profesionales y Gobiernos.

## **2. Divulgación de información proactiva, clara, segura y sobre la que se puedan realizar búsquedas**

31. Las solicitudes de información deberían ser una solución de repliegue necesaria en toda política de acceso a la información. Como base de esa política, las organizaciones deben divulgar activamente información de probable interés para el público y hacerlo de manera oportuna, con actualizaciones constantes y aprovechables, en particular de los sitios web. A ese respecto, el ACNUDH ha avanzado mucho en la era digital, suministrando acceso a documentos finales de mecanismos basados en la Carta (como los del Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos de procedimientos especiales) y en tratados, la difusión por internet de reuniones de esos mecanismos, conferencias de prensa organizadas periódicamente por el portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, informes anuales y presentación de informes periódicos al Consejo sobre todas las comunicaciones derivadas de los mecanismos de procedimientos especiales. Si bien hay aún un margen considerable de mejora en ámbitos importantes, la política de divulgación pública de información del ACNUDH refleja la acción de otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales<sup>25</sup>.

32. La divulgación pública debe comprender asimismo los siguientes aspectos: en primer lugar, las propias instituciones deberían interactuar periódicamente con el público, por lo general a través de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar que la información que difunden sea pertinente y valiosa. Por ejemplo, en su comunicación destinada al presente informe, el Servicio Internacional para los Derechos Humanos destacó qué tipos de información consideraba de interés público y de qué forma el ACNUDH podría mejorar sus divulgaciones proactivas. Un diálogo periódico con las organizaciones de la sociedad civil permitiría que todas las organizaciones intergubernamentales fueran eficaces en su divulgación de información, lo que probablemente reduciría los recursos consagrados a las solicitudes presentadas. En segundo término, la información divulgada debe compartirse de manera que resulte fácil de buscar y de analizar<sup>26</sup>. En tercer lugar, en una época de inseguridad en la vigilancia y la información, todas las organizaciones deben tomar medidas para garantizar la seguridad tanto de sus sistemas de información como de las personas que pueden intentar acceder a ellos. Ya he abordado la cuestión de la inseguridad digital con la Oficina del ACNUDH y, también, en mi informe de 2015 al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/29/32](#),

<sup>25</sup> Véanse ejemplos de sitios web orientados al público que amplían el acceso a la información en: <http://webtv.un.org/>; <http://www.unhcr.org/media-centre.html>; <http://www.who.int/media-centre/en/>; y [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/res\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/res_s.htm).

<sup>26</sup> Véase Ben Parker, "Two cheers for UN transparency", IRIN, 28 de junio de 2017, disponible en: <https://www.irinnews.org/analysis/2017/06/28/two-cheers-un-transparency>.



párr. 37). Los sitios web de la Oficina del ACNUDH y de las propias Naciones Unidas siguen sin estar cifrados (al igual que los de muchas otras instituciones), lo que podría disuadir de buscar información a personas que se preocupan por la privacidad de sus consultas en línea<sup>27</sup>.

### 3. Política abarcadora con normas vinculantes

33. Al igual que los Gobiernos, las organizaciones intergubernamentales deberían establecer un marco jurídico explícito y amplio que reconozca un derecho a la información aplicable en toda la organización y en sus órganos subsidiarios. Toda política de acceso debería, de forma explícita o implícita, promover la divulgación de información en interés público, es decir, información a la que el público tiene derecho a acceder debido al beneficio que podría aportar para comprender la labor de la organización. Debería adoptarse un concepto amplio de información a fin de incluir todos los registros, documentos, datos, análisis, opiniones y procesos, independientemente de los medios de comunicación en los que se los conserve, de conformidad con el principio de que las personas tienen derecho de acceder a la información y a ideas de todo tipo, con sujeción únicamente a normas estrictas de no divulgación<sup>28</sup>. La política debería redactarse en un lenguaje sencillo y aplicarse de manera uniforme en toda la organización. Debería también ser vinculante e impedir que la organización retenga información por cualquier razón que no figure en su propia política. Por ejemplo, el PMA reconoce una amplia gama de categorías de información que abarcan todo tipo de medios de comunicación y hace hincapié en que la política es una “directriz” que debe ser aplicada por el personal directivo superior<sup>29</sup>.

34. Corresponde mencionar específicamente dos tipos de información a fin de aclarar exactamente cómo el acceso a la información contribuye al derecho de participación del público. En primer lugar, aunque la mayoría de las organizaciones procuran excluir los “documentos internos”, deberían de hecho dar acceso a toda información que permita al público comprender las bases que fundamentan las decisiones<sup>30</sup>. La Convención de Aarhus, por ejemplo, incluye en la definición de “información ambiental”, entre otras cosas, “el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental”<sup>31</sup>. Al definir qué tipo de información puede ser divulgada, las organizaciones deberían incluir los “análisis y supuestos” que sustentan sus decisiones no solo económicas sino también jurídicas, políticas, institucionales y operacionales, así como tipos similares de análisis y supuestos. La mayoría de las

<sup>27</sup> No todas las organizaciones siguen teniendo sistemas tan inseguros: el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el UNICEF y la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, utilizan la tecnología de cifrado “https” para garantizar la seguridad de sus sitios web, aunque la mayoría de las organizaciones mencionadas en este informe no lo hacen.

<sup>28</sup> En la práctica, la mayoría de las leyes nacionales definen ampliamente el alcance de la información, algo que deberían hacer también las organizaciones intergubernamentales. Véase, por ejemplo, el Artículo 4.1 de la Ley sobre Libertad de Información de Antigua y Barbuda de 2004, según el cual a los efectos de la citada Ley un registro incluye toda información registrada, independientemente de su forma, fuente, fecha de creación o condición oficial, sea o no generado por la autoridad pública o entidad privada que lo posee y de que se trate de un documento clasificado. <http://www.laws.gov.ag/acts/2004/a2004-19.pdf>.

<sup>29</sup> PMA, Directiva CP2010/01 de la División de Comunicaciones, Políticas Públicas y Asociaciones Privadas (7 de junio de 2010).

<sup>30</sup> Los Principios de Tshwane ilustran adecuadamente los tipos de información que deberían ser divulgados: “registros, correspondencia, hechos, opiniones, asesorías, memorándums, datos, estadísticas, libros, ilustraciones, planos, mapas, diagramas, fotografías, grabaciones en audio o vídeo, documentos, mensajes de correo electrónico, cuadernos de bitácora, muestras, modelos e información en cualquier formato electrónico”.

<sup>31</sup> Convención de Aarhus, art. 2 párr.3 b).



organizaciones intergubernamentales no están a favor de que se divulgue ese tipo de información<sup>32</sup>, pero la no divulgación de documentación sobre procesos importantes dificulta la comprensión pública de la labor que realizan. Como mínimo, debería presumirse que esa información está sujeta a divulgación.

35. En segundo lugar, debería estar sujeta a divulgación la información sobre los procesos relativos a las selecciones y elecciones tanto de Estados Miembros como de expertos u otras personas en todas las categorías de comités y órganos de supervisión. En general, correspondería que las organizaciones intergubernamentales intensificasen sus esfuerzos con objeto de divulgar tipos específicos de adopción de decisiones relacionadas con la gobernanza. Por ejemplo, una de las funciones públicas esenciales de las organizaciones, a saber, las elecciones de delegaciones nacionales para integrar comités o de personas que puedan prestar servicios como expertos, entre otros los relatores especiales, sigue estando en gran medida cerrada al escrutinio público. Las organizaciones deberían dedicar espacios claramente identificables en sus sitios web a divulgar información sobre los candidatos a cargos electivos o selectivos y, también, proporcionar información sobre el cumplimiento por el Estado respectivo de las normas de la organización en el contexto de las elecciones a sus órganos celebradas por las delegaciones nacionales. Los responsables de nombramientos o selecciones para órganos de expertos deberían divulgar los motivos de sus decisiones<sup>33</sup>. El acceso oportuno e interactivo a esos procesos incrementaría tanto su credibilidad como la rendición de cuentas de los responsables de efectuar las selecciones. Como se señala más adelante, ciertos aspectos de esa información pueden estar sujetos a la no divulgación, por ejemplo si es necesario para proteger los datos personales de los candidatos a los puestos. En general, sin embargo, hay un legítimo descontento entre las organizaciones de la sociedad civil con respecto a sus limitadas posibilidades de enterarse de esos procesos en el momento en que están sucediendo. A su vez, la falta de información genera malentendidos sobre la naturaleza de los procesos electivos o de nombramiento.

36. Las organizaciones deberían evitar asimismo imponer limitaciones con respecto a quiénes pueden presentar solicitudes de información. Así como el artículo 19 del Pacto Internacional garantiza que toda persona tiene derecho a la libertad de acceso a la información, sin limitar o definir “toda”, las organizaciones intergubernamentales deberían estar abiertas a recibir solicitudes independientemente de quién sea el solicitante y sin tener en cuenta conceptos como “categoría” o “daño” para motivar la solicitud. No debería exigirse a ninguna persona o entidad que presenta una solicitud que proporcione una justificación para hacerlo. A fin de probar que el acceso debería ser universal, correspondería mantener los costos al mínimo absoluto y, en la medida de lo posible, eliminar las tasas.

#### **4. Reglas claras sobre el tipo de información que puede retenerse**

37. Los Estados pueden imponer restricciones al acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas únicamente cuando se cumplan los tres requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como el del objetivo

---

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Política del PNUD sobre divulgación de información, anexo II, párr. 11 c), disponible en:

[http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/transparency/information\\_disclosurepolicy.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html).

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Consultivo del Presidente del Consejo de Derechos Humanos en relación con las vacantes de titulares de mandatos de procedimientos especiales por designar en el 35º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (12 de mayo de 2017). Véase también el diagrama de designaciones públicas en relación con los nombramientos en los organismos multilaterales de las Naciones Unidas: <http://designaciones.org/multilaterales/#!/es/comites>.

legítimo. Las limitaciones generales de acceso a la información vigentes a nivel nacional deberían aplicarse también a las organizaciones intergubernamentales. El requisito de legalidad (“fijado por la ley”) exige seguir un procedimiento ordinario para la adopción de restricciones así como que haya claridad y especificidad en las normas. Estas no deben ser redactadas de manera tan general que ofrezcan excesiva discrecionalidad a los encargados de adoptar decisiones para denegar la divulgación de información (CCPR/C/GC/34, párr. 25). Del mismo modo, el requisito de necesidad, que implica proporcionalidad, implica que las políticas de las organizaciones intergubernamentales solo deberían permitir que la información se deniegue cuando su divulgación pudiera perjudicar de manera efectiva un interés legítimo (CCPR/C/GC/34, párr. 38).

38. Las restricciones legítimas que pueden invocar los Estados, a saber, asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, pueden también servir de base para las que imponen las organizaciones intergubernamentales. Los derechos de los demás, por ejemplo, aconsejarían establecer protecciones a fin de asegurar que la divulgación no interfiera en el derecho a la vida privada de las personas empleadas o relacionadas de alguna forma con la organización intergubernamental. Preservar el orden público puede ser un argumento especialmente importante para proceder con especial discreción en la divulgación de información en el contexto del mantenimiento de la paz, mientras que la seguridad nacional podría justificar, por ejemplo, que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) decidiera no divulgar cierta información sobre inspecciones nucleares, o la Organización Mundial de la Salud (OMS) podría invocar consideraciones de salud pública como argumento para abstenerse de divulgar información sensible. Incluso cuando se utilicen estas bases generales como fundamento para la no divulgación, la organización debería aún demostrar la necesidad y la proporcionalidad en cada caso determinado.

39. Las políticas de las organizaciones intergubernamentales deben aclarar los tipos de información que no pueden divulgarse y, al abstenerse de divulgar información, deberían cumplir con normas estrictas para justificar las razones. Como mínimo, las organizaciones intergubernamentales deberían precisar qué tipos de información consideran sensible y sujeta a la no divulgación. Al hacerlo, no deben sobreestimar qué está sujeto a la no divulgación, sino adherirse estrictamente a las nociones de interés público.

40. La política de divulgación de información del PNUD es un buen ejemplo de cómo tratar las excepciones. La política del Programa, que señala que la organización opera en “situaciones de crisis, conflicto o desastre humanitario” que plantean desafíos a las operaciones del PNUD y a los intereses del Estado miembro, define varias categorías de información que se considera confidencial y “no se encuentra a disposición del público”. No todas las categorías de excepciones son totalmente adecuadas, como la de “información comercial cuya divulgación podría lesionar los intereses financieros del PNUD o de terceras partes involucradas” o “información cuya divulgación, según la opinión del PNUD, podría menoscabar gravemente el diálogo sobre políticas con los Estados Miembros o con asociados en la ejecución”. (Esas excepciones figuran también en las políticas de otras organizaciones intergubernamentales). Ambas categorías parecen ser excesivamente amplias y están sujetas a una discreción indebida por parte de la organización. No obstante, reconociendo esta posibilidad de que la no divulgación sea excesiva y posiblemente ilegítima, en el párrafo 12 de su política, el PNUD prevé que se pueda divulgar información, incluso “confidencial”, “si determina que los beneficios generales y el interés público de dicha divulgación pesan más que el posible daño que puedan sufrir los intereses protegidos por la o las excepciones”. Esa autoridad

reside no solo en el PNUD, sino también en el grupo independiente creado para supervisar esas decisiones.

41. Aunque no todas las organizaciones que poseen una política de acceso a la información abordan las excepciones de la misma forma, un problema fundamental de muchas de ellas es que no establecen una base para la divulgación de información en interés público (que el PNUD sí proporciona). Por ejemplo, si bien la política del Fondo de Población de las Naciones Unidas está en gran medida en consonancia con la del PNUD<sup>34</sup>, no incluye un criterio de interés público que disponga la divulgación, ni siquiera en situaciones en las que es admisible no divulgar información. La UNESCO adoptó recientemente una política que, si bien menciona un compromiso de transparencia (y pese a su función dentro del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del acceso a la información), incluye restricciones similares a las del PNUD<sup>35</sup>. Sin embargo, al igual que el UNFPA, tampoco prevé una anulación en razón del interés público superior, de manera que pudiera difundirse material normalmente sujeto a no divulgación. Si una organización no establece un criterio de interés público, sus excepciones parecen rígidas y con probabilidades de generar barreras contra la transparencia. Como parte de todo criterio de interés público, las organizaciones deberían incluir en sus normas una fuerte presunción de que toda información relativa a amenazas para el medio ambiente, la salud, los derechos humanos o información que ponga de manifiesto casos de corrupción ha de ser difundida debido a su gran interés público. Ello coincidiría con las normas emergentes que rigen las políticas estatales de acceso a la información.

## 5. Mecanismos de presentación de quejas y de apelación

42. Aunque varían en su estructura, todas las leyes nacionales sobre el derecho a la información establecen un mecanismo de apelación en caso de falta de divulgación<sup>36</sup>. También las organizaciones intergubernamentales deberían garantizar la existencia de un proceso de apelación independiente, protegido de toda injerencia política y con competencia para adoptar decisiones vinculantes. Los motivos de apelación deberían ser amplios y correspondería establecer procedimientos claros, que incluyan plazos.

43. El PNUD proporciona un modelo útil. Cuando su Oficina de Apoyo Jurídico emite una respuesta de no divulgación, la persona que ha formulado la solicitud puede pedir que el Grupo Independiente de Supervisión de la Divulgación de la Información revise la decisión. Según el párrafo 21 de la política de divulgación de información del PNUD, el Grupo consta de cuatro miembros, todos ellos designados por el Administrador del PNUD en colaboración con las distintas Oficinas: uno de la Oficina de Auditoría e Investigaciones (OAI) del PNUD; uno de la Oficina de Ética del PNUD; uno de un Organismo de las Naciones Unidas distinto al PNUD; y uno de una organización no gubernamental. El Grupo examina la denegación de la solicitud de divulgar un documento en su totalidad o en parte a un miembro del público y formula una recomendación definitiva en un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha en que se haya recibido la apelación. El Grupo comparte su recomendación con el Administrador del PNUD y la oficina o dependencia interna correspondiente. El Administrador está facultado para adoptar la decisión definitiva, teniendo en cuenta las recomendaciones del Grupo. Si determina que la información solicitada no será divulgada, fundamenta su decisión.

<sup>34</sup> UNFPA: Política de divulgación de información, disponible en: <http://www.unfpa.org/information-disclosure-policy>.

<sup>35</sup> Política de la UNESCO de acceso a la información, disponible en: <http://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>.

<sup>36</sup> Véase Global Right to Information Rating: <http://www.rti-rating.org/by-indicator/?indicator=36>.

44. Si bien el proceso del PNUD incluye considerables elementos de examen, en general la autoridad de adopción de decisiones debería recaer en un agente independiente y no en el Administrador<sup>37</sup>. Esa regla está reflejada en la mayoría de las normas internacionales y figura en legislaciones nacionales sobre libertad de información<sup>38</sup>. Debería establecerse un órgano independiente, como un Ombudsman o Comisionado, para garantizar el derecho a la información fuera de la cadena de autoridad ordinaria de la organización.

## 6. Aplicación, examen y supervisión

45. Como muchas (si no todas) las instituciones burocráticas, las organizaciones intergubernamentales asignan valor a cierto grado de confidencialidad y a la posibilidad de trabajar lejos de la mirada pública. Con el fin de disminuir gradualmente la confidencialidad arraigada en las grandes instituciones, es preciso mantener en vigor la política de acceso durante toda su existencia, proporcionando para ello formación al personal y a los directivos. El Banco Mundial ha elaborado un manual de personal, un programa de capacitación obligatorio, sistemas de automatización del volumen de trabajo y de gestión de documentos, así como sitios web especializados para facilitar el acceso a los documentos (incluido un portal en línea para que los usuarios presenten solicitudes de información)<sup>39</sup>. Esa programación interna es necesaria para garantizar que el acceso a la información, entendida como la responsabilidad de una institución pública y no una injerencia en su labor, pase a formar parte integrante de la cultura de la organización.

46. Algunos Gobiernos garantizan la supervisión mediante informes anuales en los que se examina la situación de su régimen de libertad de información. El Banco Mundial ha seguido ese ejemplo mediante la publicación de informes anuales sobre la libertad de información. En un espíritu de divulgación, las organizaciones intergubernamentales deberían estudiar la posibilidad de publicar en sus sitios web las respuestas dadas a las solicitudes que reciben, de manera que todos los solicitantes ulteriores tengan acceso a esa información<sup>40</sup>. Los informes anuales que proporcionan estadísticas sobre la aplicación de la política de acceso a la información de la organización y su conformidad con el artículo 19 del Pacto garantizan un examen adecuado de las políticas existentes<sup>41</sup>. Por ejemplo, la IFC

<sup>37</sup> Véase también IFC, *Access to Information Policy* (1 de enero de 2012), disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/98d8ae004997936f9b7bffb2b4b33c15/IFCPolicyDisclosureInformation.pdf?M OD=AJPERES>.

<sup>38</sup> Se estima que 70 Gobiernos otorgan a los solicitantes el derecho a interponer un recurso externo ante un órgano de supervisión administrativa independiente. Véase Centre for Law and Democracy, “RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013)”, disponible en: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>. Véanse también: Convención de Aarhus, art. 9; Comité de Ministros del Consejo de Europa, recomendación Rec(2002)2 a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos oficiales, 21 de febrero de 2002; Unión Africana, proyecto de ley modelo para los Estados de la Unión Africana sobre acceso a la información; y Organización de los Estados Americanos, ley modelo interamericana sobre acceso a la información.

<sup>39</sup> Véase Banco Mundial, *Access to information: annual report and five year retrospective* (2015), disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/836081467999089075/pdf/105102-AR-PUBLIC-Access-to-Information- FY-2015-Annual-Report-and-Five-Year-Retrospective>.

<sup>40</sup> Open Society Justice Initiative, “Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries” (2006), disponible en: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency\\_20060928.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf).

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Ecuador, los Estados Unidos, Honduras, Portugal, Suiza y Tailandia disponen de una comisión o dependencia pública de información que presenta un informe consolidado a la asamblea legislativa sobre la aplicación de la legislación relativa a la libertad de información. Véase “RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013)”, disponible en: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>.

supervisa su propia política y publica informes periódicos sobre su aplicación. Ello contribuye a mostrar los efectos tangibles de aquella en el incremento de la transparencia y el acceso a la información. Además, divulga resúmenes mensuales de solicitudes para que el público pueda verlas y hacerles un seguimiento y anuncia cuántas apelaciones se han interpuesto ante la Junta de Apelaciones.

47. Las políticas de acceso a la información deberían estar sujetas a una revisión periódica y tomar en consideración los cambios en la naturaleza de la información que se conserva, así como incluir un requisito oficial de que serán objeto de un examen periódico amplio. Ello brinda una oportunidad de evaluar cuán bien funciona el proceso de realización de esas políticas y si existen posibilidades de mejorarlo. Además, permite modificar la política para prever una divulgación más amplia de la información y armonizarla con las mejores prácticas internacionales. Esos exámenes deberían llevarse a cabo de manera totalmente transparente e incluir consultas a múltiples interesados, para recibir comentarios de una amplia gama de participantes. Correspondería prestar una atención particular a la eventual necesidad de modificar las categorías de información. Las organizaciones intergubernamentales deben reflejar la evolución de las demandas del público y funcionar con arreglo a las políticas que más las satisfagan.

## **7. Protección de los denunciantes de irregularidades independientes**

48. Hace dos años, en mi informe anual a la Asamblea General (A/70/361), presenté una evaluación de la forma en que el derecho internacional de derechos humanos asegura la protección de las fuentes de información y de los denunciantes de irregularidades. Dicho informe procuraba aclarar las normas que promueven y protegen la denuncia de irregularidades derivadas específicamente del acceso a la información que esas normas buscaban garantizar, en particular la información de interés público sobre, entre otros, el malgasto, el fraude, el abuso, la ilegalidad, las violaciones de los derechos humanos, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad. Las cuestiones señaladas en aquel momento se aplican también en el contexto del presente informe. De hecho, el informe de 2015 hacía hincapié en la importancia de proteger a los denunciantes de irregularidades dentro en las organizaciones intergubernamentales, fomentando la elaboración de políticas que definieran la denuncia de irregularidades de manera amplia para que abarcara todo tipo de revelaciones que de otra manera no estarían autorizadas, el refuerzo de la independencia y la eficacia de los mecanismos de denuncia de irregularidades, la adopción de procesos sólidos de transparencia y acceso a la información y la protección contra las represalias.

49. Las protecciones que se ofrecen a los denunciantes de irregularidades siguen siendo un tema de máxima importancia, algo reconocido por el Secretario General cuando, como una de sus primeras medidas, promulgó una política revisada sobre la protección contra represalias por denunciar faltas de conducta y cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas (ST/SGB/2017/2). Su finalidad era reforzar las protecciones ofrecidas a los denunciantes de irregularidades, en particular previendo la posibilidad de que denunciaran las faltas de conducta a agentes externos en condiciones específicas. No pretendo aquí hacer una evaluación detallada de la nueva política sino destacar las siguientes consideraciones con objeto de asegurar que, a largo plazo, promueva de manera efectiva la acción de los denunciantes de irregularidades y les ofrezca protección.

50. En primer término, y quizá sea este el aspecto más serio, la nueva política no prevé sanciones para las personas que toman represalias contra los denunciantes de irregularidades. En particular, la política especifica consecuencias que podrían favorecer a la persona que alega haber sido objeto de represalias, como la anulación de la decisión, la reincorporación o la transferencia (ST/SGB/2017/2, párr. 8.5). Sin

embargo, no prevé que se imponga ninguna sanción al miembro del personal o dela administración responsable de la represalia. Hasta que la política contemple esas sanciones, el marco de protección será deficiente.

51. En segundo lugar, la Oficina de Ética sigue siendo una pieza clave de la política de denuncia de irregularidades. La Oficina, establecida en 2006, brindó al personal de las Naciones Unidas un importante mecanismo para dirigir preguntas y solicitar asesoramiento sobre una manera ética de conducirse en el propio trabajo, pero no es el lugar adecuado para un mandato de protección de los denunciantes. Fundamentalmente, carece de un mandato de promover los intereses del personal, ni está necesariamente especializada en las normas globales que protegen y promueven la denuncia de irregularidades. En cambio, una oficina independiente para denunciantes de irregularidades asesoraría a los denunciantes, evaluaría las quejas y ofrecería una protección sólida contra las represalias. Con el tiempo, una oficina que considerase que su único deber es promover la protección de los denunciantes de irregularidades y reaccionar en caso de represalias daría al personal una sensación de seguridad con respecto a que las denuncias serán tratadas por una oficina dedicada a la rendición de cuentas. Esta debería observar reglas que reflejen las normas internacionales y centrarse no en la imagen de la institución sino en la importancia de revelar infracciones.

52. En relación con este último aspecto, cabe señalar que en su labor la Oficina de Ética se basa parcialmente en las Normas de conducta de la administración pública internacional promulgadas en 2013 por la Comisión de Administración Pública Internacional. Si bien estas normas son en general valiosas, disponen lo siguiente: “No sería correcto que los funcionarios públicos internacionales diesen a conocer sus quejas personales o criticaran a su organización públicamente. Los funcionarios públicos internacionales deben tratar de proyectar en todo momento una imagen positiva de la administración pública internacional, de conformidad con su juramento de lealtad”<sup>42</sup>. Esa norma y el tono que establece contrarrestan la noción de que el personal debería denunciar toda falta de conducta que, en algunos casos graves, podría no promover una imagen positiva de la organización.

53. En tercer término, la política de denuncia de irregularidades dispone que la persona debe actuar de buena fe y presentar información o pruebas que sustenten una convicción razonable de que se ha cometido una falta de conducta (ST/SGB/2017/2, párr. 2.1 a)). En el contexto de la denuncia de irregularidades, un requisito de “buena fe” no debería exigir otra justificación que el hecho de que el denunciante tiene la intención de poner de manifiesto el malgasto, fraude, abuso u otra conducta ilegal. No debe interpretarse que ese requisito imponga o permita ningún tipo de investigación de otros motivos eventuales del denunciante.

54. En cuarto lugar, la política podría ser más clara con respecto a los cauces que deberían y pueden utilizar los eventuales denunciantes de irregularidades para denunciar las infracciones sin temor a sufrir represalias o para comunicar casos concretos de represalias. La fuerza de la política se ve algo opacada por su legalismo; las Naciones Unidas deberían emprender considerables actividades de divulgación a fin de asegurar que todo el personal esté enterado de la existencia de los cauces apropiados.

#### **IV. Conclusión y recomendaciones**

**55. En los últimos 70 años, las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales han desempeñado un papel fundamental en la expansión del estado de derecho a nivel mundial. Aunque no siempre han tenido éxito,**

<sup>42</sup> A/67/30 y Corr.1, anexo IV, párr. 37.



permiten coordinar políticas y elaborar normas jurídicas en los ámbitos de la seguridad, el desarrollo y la gobernanza y en muchos otros, y, sin excepción, la opinión pública internacional las considera instituciones importantes. Fortalecerlas, velar por que desempeñen las funciones para las que fueron creadas e incrementar la participación pública en su labor son los objetivos básicos del presente informe. La elaboración de políticas de acceso a la información, de conformidad con las tendencias jurídicas mundiales en lo que respecta a la libertad de información, contribuirá a promover los objetivos de las organizaciones intergubernamentales y de los Estados miembros que las componen.

56. Para poder prosperar, las organizaciones intergubernamentales deben estar abiertas a un mayor escrutinio y participación del público. Sus directivos parecen reconocer este aspecto, como se desprende claramente de sus vastos sitios web, sus oficinas de comunicación, integradas por profesionales (aunque insuficientemente dotadas de recursos) y la presencia pública de un gran número de funcionarios de organizaciones intergubernamentales en medios de comunicación social, radiodifusión y prensa escrita. No obstante, salvo algunas excepciones mencionadas en el presente informe, ese reconocimiento no suele llevar a elaborar políticas que promuevan y reglamenten el ejercicio del derecho a la información. Las razones de ello no son difíciles de comprender: quizá con la excepción de la labor del Consejo de Seguridad y del Secretario General, así como de las reuniones de alto nivel, tanto ministeriales como de jefes de Estado y de Gobierno, las organizaciones intergubernamentales suelen llevar a cabo sus operaciones cotidianas lejos de la mirada de los medios de comunicación, situación que varía únicamente en caso de escándalo o abuso. La ausencia de esa mirada pública y la nebulosa que generan las grandes burocracias, a las que resulta difícil acceder, hacen que en general los funcionarios no se sientan obligados a divulgar información. Y eso es, sin embargo, un error.

57. Las organizaciones intergubernamentales deberían esforzarse cuanto antes por generar una apertura y establecer políticas y una infraestructura que no solo proporcionen todo tipo de información, sino que promuevan también ese tipo de solicitudes. Esas organizaciones deberían acoger con agrado la oportunidad de actuar con transparencia ya que, aunque esta pueda causar incomodidad y, en ocasiones, suscitar algún escándalo, envía al mismo tiempo un mensaje más general de que, especialmente puesto que esas instituciones tienen funciones públicas esenciales, comprenden que es fundamental dar divulgación pública a sus actividades. En cambio, la opacidad envía el mensaje contrario: estamos lejos, nuestra labor no atañe al público y su apoyo es innecesario.

58. No basta con simplemente adoptar políticas de acceso a la información; estas deben ser rigurosas y de base normativa, habida cuenta del consenso mundial en que el derecho de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas está arraigado en el derecho internacional. Aliento a las organizaciones intergubernamentales y las Naciones Unidas a que armonicen sus políticas con las que adoptan y aplican con frecuencia cada vez mayor los Estados, a fin de no solo emular los mejores aspectos de la actuación gubernamental, sino ser también un modelo para aquellos.

59. De conformidad con las constataciones del presente informe me permito formular las siguientes recomendaciones principales:

60. Las organizaciones intergubernamentales, en particular las Naciones Unidas, deberían:



a) Iniciar un proceso de adopción de políticas rigurosas de acceso a la información. Como mínimo, las organizaciones deberían identificar y designar a puntos focales de acceso a la información que puedan coordinar el proceso de adopción de políticas. Aliento específicamente al Secretario General a que nombre con urgencia al director del Departamento de Información Pública para que conduzca esa labor;

b) Desarrollar un proceso de múltiples interesados para lograr la participación de los Estados Miembros y de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, en la definición de los elementos esenciales de una política de acceso;

c) Consultar a las organizaciones que poseen ya políticas de acceso a la información, como el PNUMA y el PNUD, a fin de comprender sus procesos y aprovechar cualquier enseñanza que puedan impartir;

d) Velar por que las políticas incluyan los principales elementos señalados anteriormente, en particular la divulgación de información proactiva, clara, segura y sobre la que se puedan realizar búsquedas; políticas abarcadoras con normas vinculantes; reglas claras sobre qué tipo de información puede no divulgarse; mecanismos de presentación de quejas y de apelación; sistemas sólidos de aplicación, examen y supervisión; y protección independiente de los denunciantes de irregularidades.

61. Los órganos políticos de las Naciones Unidas, en particular la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, y otras organizaciones intergubernamentales deberían:

a) Promover la adopción de políticas de acceso a la información a través de resoluciones y de otros mecanismos de gobernanza;

b) Asegurar el desarrollo de funciones de seguimiento y supervisión;

c) Proporcionar información detallada sobre los mecanismos de gobernanza de la organización, incluidos los procesos de elección y selección o de nombramiento; también, ampliar y simplificar la acreditación de las organizaciones para que puedan participar en las actividades institucionales y supervisarlas;

d) Promover el conocimiento de las políticas de acceso a la información, entre otras cosas, mediante la publicación de información clara en los sitios web y la activa difusión y promoción de esas políticas entre los funcionarios y los interesados.

62. Los Estados deberían:

a) Alentar a las organizaciones intergubernamentales a que adopten políticas de acceso a la información que cumplan los criterios indicados en el presente informe;

b) Participar activamente en la elaboración de políticas que promuevan el derecho de toda persona a la libertad de información;

c) Concentrarse en asegurar el mayor acceso posible a la información, procurando proteger de la divulgación únicamente la información generada por el Estado que pueda mantenerse en reserva en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, en particular el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

63. Las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general deberían:

- a) Involucrarse activamente e intentar tener una función oficial en el proceso de elaboración de políticas de acceso a la información de las organizaciones intergubernamentales, también identificando para aquellas los ámbitos principales sobre los que se desea obtener información;**
  - b) Enviar sin tardanza solicitudes de información a las organizaciones intergubernamentales, incluso antes de que se formulen políticas de acceso, para determinar la manera en que gestionan actualmente esas solicitudes oficiales;**
  - c) Compartir con otras organizaciones y con el Relator Especial información sobre la experiencia que supone colaborar con las organizaciones intergubernamentales en la elaboración de políticas de acceso.**
-