

SEGURIDAD NACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ESTADO DE SITUACIÓN Y DESAFÍOS

Documento preparado por Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) con la asistencia técnica del Centro de Estudios para la Libertad de Expresión y Acceso a la información (CELE) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina.

Julio de 2012

En la elaboración de este documento participaron:

Eduardo Bertoni (CELE)

Edison Lanza (CAinfo)

Mariana Mas (CAinfo)

Natalia Torres (CELE)

Con el apoyo de



Resumen ejecutivo

El documento releva la perspectiva regional sobre la articulación y armonización del derecho a saber con la regulación de la seguridad nacional para contribuir a la discusión regional y robustecer los principios sobre seguridad nacional y acceso a la información. Un documento similar fue presentado en el marco del Seminario Internacional “Acceso a la Información y Seguridad Nacional en América Latina” organizado por el Open Society Justice Initiative (OSJI) con apoyo del Centro de Estudios de Libertad de Expresión (CELE) y la colaboración del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo); durante ese seminario también se presentó el documento “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información” elaborado por OSJI con la colaboración y apoyo de expertos e instituciones internacionales.

El presente trabajo sistematiza la evolución del derecho de acceso a la información pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y se establece su vinculación con la excepción de seguridad nacional, una de las limitaciones legítimas al derecho a la información bajo determinadas condiciones. Para ello, en conjunto con organizaciones y expertos de la región, exploramos la definición de seguridad nacional (adaptada a las circunstancias y tradiciones de América Latina), sistematizamos las regulaciones legales sobre seguridad nacional vigentes en una decena de países de la región, y exponemos las declaraciones de organismos internacionales y documentos existentes que abordan estándares y principios para armonizar el acceso a la información y la seguridad nacional.

Este documento finalmente expone los tipos de información de seguridad nacional que deberían ser públicos en un sistema democrático y advierte sobre las precauciones que se deben adoptar para la clasificación de información reservada para salvaguardar este interés.

Índice

1. Introducción

- Contexto	4
- Objetivo	5
- Metodología	5

2. Marco conceptual

- Acceso a la información	6
- Principios de seguridad nacional	9

3. Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación

- Definición de seguridad nacional	13
- Marcos legales regionales sobre seguridad nacional	15
- Seguridad nacional como excepción al acceso a la información.	
- Reglas para la clasificación de información	18
- Información de alto interés público: categorías, requisitos de divulgación, concepto de interés público.	21
- Diseño institucional para la implementación y seguimiento del acceso a la información: organismos encargados, revisión judicial.	21
- Diseño institucional para la implementación de políticas de seguridad	24
- Mecanismos establecidos para la protección de denunciantes	25
- Mecanismos establecidos para proteger el secreto de las fuentes	26

4. Conclusiones y desafíos pendientes

5. Bibliografía y normas nacionales

Anexo I Cuestionario

Anexo II Listado de participantes

Anexo III Relatoría del seminario

1.- Introducción

1.1.- Contexto del presente documento

El reconocimiento del derecho a saber ha ido ganando espacio en América Latina. En los últimos años muchos países avanzaron en la regulación del acceso a la información y hoy son más de 90 los países que cuentan con leyes en la materia. La región ha ido adoptando de manera progresiva estándares internacionales sobre la materia. Sin embargo, el ámbito de implementación de las normativas -espacio en el que se juega el contenido de los textos consagrados jurídicamente- ha demostrado nuevos desafíos. Entre ellos, la cuestión de las excepciones al ejercicio del derecho a saber por parte de los ciudadanos se ha convertido en una de las áreas a explorar y a precisar. Dentro del elenco de excepciones al acceso a la información aceptadas por el derecho internacional de los derechos humanos, la referida a la seguridad nacional emerge como una de las más sensibles y susceptibles de ser utilizadas con mayor discrecionalidad por parte de los Estados. De hecho, algunas organizaciones de la sociedad civil de México, Chile y Colombia han denunciado a través de investigaciones recientes que la excepción de seguridad nacional y la excepción de protección de datos personales son, junto a la inexistencia de información, las que constituyen los mayores obstáculos actuales al cumplimiento del derecho de acceso a la información (Lanza, Fumega y Scrollini, 2010)¹.

En ese contexto y a nivel global, tanto desde los centros académicos como desde la sociedad civil, se desarrollan iniciativas que tienen como finalidad reflexionar y establecer estándares mínimos para la gestión de la información pública relativa a la seguridad nacional. La construcción de los “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información” es una iniciativa de la Open Society Justice Initiative en marcha desde el año 2011 que apunta a identificar una serie de principios que permita armonizar el derecho a saber con los intereses de seguridad nacional a través de un procedimiento de recopilación de estándares y consulta con expertos y organizaciones vinculadas a estos derechos en pugna².

Este documento da cuenta del estado de situación en la articulación y armonización del derecho a saber con la regulación de la seguridad nacional, con el objetivo de contribuir a la discusión regional y a robustecer los principios sobre seguridad nacional y acceso a la información. Una primera versión de este informe fue presentada en el marco del Seminario Internacional “Acceso a la información y seguridad nacional en América Latina”³ organizado por el Open Society Justice Initiative (OSJI) con apoyo del Centro de Estudios de Libertad de Expresión (CELE) y la colaboración del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) en el que también se presentaron los “Principios sobre

¹ Se pueden ver ejemplos varios: en Chile se declararon reservados por razones de “seguridad nacional” o “secreto militar” el expediente de la compra de una propiedad de alto valor que ocupa un general del Ejército, o los procedimientos de evacuación que realizó la Armada en Talcahuano luego del terremoto (ver: www.proacceso.cl/contenido_general/fuerzas_armadas_transparencia_y_control_democr_tico); en Perú durante el gobierno de Fujimori se pretendió ocultar la existencia de destacamentos militares, como el famoso “Destacamento Colina”, en el que se perpetraron graves violaciones a los derechos humanos; en México el IFAI ha decidido entre 2009 y 2012 sobre 45 recursos de revisión en los que el sujeto obligado invocaba razones vinculadas a la seguridad nacional o la seguridad en general (ver: <http://ifai.mx/SesionesTema?next=21&tema=11&subtema=33&anio=>).

² Para conocer más sobre esta iniciativa se puede consultar el sitio <http://right2info.org/exceptions-to-access/national-security>

³ <http://www.palermo.edu/cele/eventos/acceso-a-la-informacion-seguridad-nacional-y-litigio.html>

seguridad nacional y el derecho a la información”. El seminario contó con la presencia de funcionarios públicos, organizaciones y expertos vinculados al acceso a la información y la seguridad nacional en América Latina⁴. Una relatoría completa de las discusiones se encuentra disponible en el Anexo III del documento.

En ese sentido, la presentación de los “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información”, abre un espacio de reflexión sobre los marcos normativos y las prácticas que regulan el acceso a la información de interés público sobre aspectos de defensa nacional en América Latina.

1.2- Objetivo del presente documento

Este documento tiene por objetivo relevar la situación de distintos países de América Latina en relación con la administración del conflicto entre el derecho de acceso a la información y la necesidad de los Estados de mantener en reserva información relacionada con la seguridad nacional en una serie de países de América Latina y el Caribe en base a la información recolectada a partir de un cuestionario respondido por organizaciones de la sociedad civil participantes del seminario internacional.

En este contexto, nuestro análisis explora distintas definiciones conceptuales relativas a la seguridad nacional, y sobre las cuales aún no existe un consenso; resume las definiciones sobre este concepto que se encuentran vigentes en los ordenamientos jurídicos de distintos países de la región; incluye una descripción de la situación del acceso a la información y su consagración normativa; describe los procedimientos para establecer la reserva de información vinculada a la seguridad nacional y explora la existencia de normas y principios sobre los aspectos más sensibles de esta materia, como la protección de denunciantes, el derecho a la reserva de las fuentes de información de interés público, entre otros tópicos.

En cierto modo, este recorrido por las legislaciones de la región constituye una línea de base de algunas transformaciones y reflexiones que parecen desarrollarse actualmente sobre estos temas y de las que emergen nuevas instituciones supranacionales como el Consejo de Defensa Suramericano⁵ perteneciente a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH). Sin perjuicio de que ambas instituciones son de muy reciente creación, parecen el ámbito adecuado para laudar las disputas entre el derecho a la información pública y los intereses de seguridad nacional de los países de la región. Dicho Instituto (aprobado por la decisión 14/09 del Consejo del Mercado Común) tiene entre sus cometidos la adopción de estándares que permitan la eficaz protección y promoción de los derechos humanos y la armonización de las normativas internas de los Estados parte con las convenciones internacionales de derechos humanos. Por ello, es del caso esperar que este tipo de conflicto de derechos e intereses legítimos se puedan abordar desde este ámbito.

1.3.- Metodología

Para poder cumplir con el objetivo planteado, CAinfo y el CELE –bajo la iniciativa de OSJI- invitaron a organizaciones que trabajan en la región y con experiencia en la defensa del derecho a saber a

⁴ Para conocer el listado de participantes del seminario consultar el Anexo II.

⁵ Para visitar el sitio oficial: <http://www.unasurcds.org/>

participar en la compilación de información relacionada con la excepción de seguridad nacional en sus respectivos países en base a un cuestionario común. El cuestionario fue diseñado por OSJI con el propósito de reflejar las convergencias y tensiones entre las disposiciones legales que obligan a la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia, y las disposiciones que protegen los intereses de seguridad nacional de los respectivos Estados. El cuestionario ha sido incluido en el Anexo I.

Las organizaciones que han completado el referido cuestionario son las siguientes: Asociación por los Derechos Civiles (Argentina), FLIP (Colombia), Fundar (México), Fusades (El Salvador), Instituto Prensa y Sociedad (Perú), Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Conectas (Brasil), ProAcceso (Chile) y Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Uruguay). El trabajo de compilación y edición se realizó en base a las respuestas y el relato proporcionado por las organizaciones locales, asimismo se incorporaron luego los resultados de los talleres que tuvieron lugar en el evento realizado en Buenos Aires en marzo de 2012 y el seguimiento de la situación de cada país reportadas por algunas de estas organizaciones. Esto permitió contar con información comparable, la que se analiza a la luz de los principios de seguridad nacional desarrollados por OSJI.

2.- Marco conceptual

2.1.- Acceso a la información pública

En América Latina, se ha reconocido tardíamente el derecho a la información, no obstante genéricamente se consideró protegido a través del derecho de petición y el habeas data, o el derecho de acceder a información sobre uno mismo (Mendel, 2008). No obstante, al influjo de la coyuntura política de cada país y al reconocimiento del derecho por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), una docena de países de América Latina y el Caribe ya cuentan con leyes nacionales de acceso a la información, lo que ilustra su creciente reconocimiento y los esfuerzos para fomentar su uso. El SIDH jugó un papel trascendente en el reconocimiento de este derecho y en la diseminación de sus principios y estándares en la región. Los siguientes instrumentos y decisiones de los organismos que conforman este sistema de protección de derechos humanos lo han convertido en uno de los más avanzados del mundo, en cuanto a su reconocimiento y promoción.

i.- El Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Garantiza la libertad de expresión, y según la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

ii.- Los principios 3 y 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000), reconocen inequívocamente el derecho a la información:

“3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

“4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que

exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

iii.- Estándares emanados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la información y seguridad nacional.

En el caso *Claude Reyes vs Chile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado chileno por no adoptar mecanismos que garantizarán a los ciudadanos el acceso a la información pública. Se trata del primer fallo a nivel internacional que reconoció este derecho como autónomo, lo cual generó un gran impacto en la región. Este fallo estableció el derecho al acceso a la información pública como un derecho básico para los sistemas democráticos:

“El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”.

La Corte estimó que “dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.

Este caso también resultó importante en cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, un asunto clave a la luz de la necesidad de estudiar la excepción de seguridad nacional. De acuerdo a los estándares del SIDH, las excepciones al acceso a la información deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. La restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana.

Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “**la protección de la seguridad nacional**, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Las restricciones que se impongan deben ser **necesarias** en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un **interés público** imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

En el caso *Gómez Lund (Guerrilla de Araguaia) vs Brasil*, la Corte Interamericana también ha establecido que “en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en

razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”.

En Gómez Lund, el Tribunal también sentó estándares respecto a la clasificación de información. “Cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”.

El 21 diciembre de 2010 las relatorías de todos los sistemas de protección de la libertad de expresión y derecho a la información del mundo (Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) emitieron una **declaración conjunta** a propósito de la filtración de cientos de miles de archivos de seguridad nacional del Departamento de Estado de Estados Unidos a través de la organización conocida como Wikileaks. Es un documento que profundiza desde los organismos internacionales sobre la difusión de información reservada por razones de seguridad nacional por parte de los organismos internacionales y esboza estándares sobre los siguientes puntos:

- 1- Las leyes de reserva tienen que definir claramente el concepto de seguridad nacional o los criterios para clasificar una información como información de seguridad nacional.
- 2- Solo se puede mantener en reserva una información que afecta la seguridad nacional, o que podría afectarla, cuando se puede probar que existe un riesgo cierto y sustancial que produce un daño superior al interés general protegido por la divulgación de la información.
- 3- Solo deben responder por el deber de reserva los servidores públicos.
- 4- Los Estados deben construir sistemas de protección de los denunciantes de violaciones a los derechos fundamentales dentro del aparato estatal (*whistleblowers*)

En su parte sustancial la Declaración señala:

“Es responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control. Las otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (“whistleblowers”) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe. Cualquier intento

de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas aplicadas por órganos imparciales e independientes con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo”.

iv.- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH expresó en varios de sus informes (CIDH, 2011) que el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales.

v.- El Comité Jurídico Interamericano adoptó los **Principios sobre el Derecho de Acceso a la información** que se encuentran interrelacionados y que persiguen el objetivo explícito de apoyar la elaboración e implementación de leyes que hagan efectivo el derecho de acceso a la información (**Comité Jurídico Interamericano/RES. 147/08**).

vi.- La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y la **Guía para su implementación** tienen por finalidad poner de manifiesto los estándares internacionales y las buenas prácticas sobre el acceso a la información, de forma tal que los Estados puedan adoptar un marco integral y en concordancia con las demás leyes vigentes, derogando o modificando aquellas contradictorias al derecho de acceso a la información.

Es en esta instancia que por primera vez se establece la necesidad de que los Gobiernos desarrollen un **plan de acción** que contenga las principales actividades, las partes responsables de cada actividad y que instauren un cronograma para completar la implementación de ley. La mencionada Ley Modelo constituye un instrumento del SIDH para mejorar la calidad de las leyes de los países que ya cuentan con normas, y una herramienta para fortalecer el trabajo de los Parlamentos en los países que aún no tienen leyes que garanticen y regulen este derecho.

La Convención Interamericana contra la Corrupción y su Mecanismo de Seguimiento también han destacado la relevancia del derecho a saber, es este caso, para transparentar la gestión de la cosa pública. Los informes adoptados por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción han identificado el grado de avance en el reconocimiento del derecho y en la implementación de las novedades legislativas en la región⁶.

⁶ Para conocer el grado de avance en la implementación de los mandatos de la Convención Interamericana puede consultarse el sitio de la Organización de Estados Americanos con los informes de evaluación adoptados por el Comité de Expertos de la OEA. El grado de avance en el reconocimiento del derecho a saber fue evaluado en la primera ronda de evaluación y será contemplado en las visitas a los países a partir del corriente año. Para más información consultar <http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html>

A nivel hemisférico, también es importante recordar que el derecho a saber ha sido objeto de distintas declaraciones en el marco de las Cumbres de las Américas desarrolladas⁷. Especial atención obtuvo el tema en la Declaración de Nuevo León.

2.2.- Principios de Seguridad Nacional

Los distintos instrumentos internacionales reconocen a la seguridad nacional como una de las funciones esenciales de los Estados y, por tanto, uno de los intereses legítimos susceptibles de ser protegidos. En ese contexto, distintos instrumentos internacionales reconocen que en una sociedad democrática la seguridad nacional puede constituir una restricción legítima al derecho de acceso a la información, siempre que sea establecido por ley y su aplicación tenga lugar en las circunstancias estrictamente necesarias.

El acceso a la información permite el escrutinio público de las acciones gubernamentales, también constituye un componente crucial de la participación democrática y de la seguridad nacional genuina. Sin embargo, dado que la seguridad nacional es una condición previa para el pleno disfrute de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la información, en algunas circunstancias resulta adecuado cierto grado de confidencialidad (OSJI, Principios sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información, 2011). No obstante, aunque una información esté comprendida en esta excepción, el Estado deberá demostrar que la publicidad de la información comporta un daño al interés protegido mayor al derecho del público a conocer la información.

En este apartado se sintetizan los principios básicos que distintas leyes, instrumentos y declaraciones internacionales consagran para responder al desafío de armonizar el derecho de acceso a la información pública con el derecho del Estado a la protección de determinada información relacionada con la seguridad nacional.

Los Principios de Johannesburgo (Artículo XIX, 1996)⁸ resumen en 19 puntos los requisitos estrictos que se requieren para limitar las libertades de opinión, expresión e información por razones de seguridad nacional. Básicamente se sintetizan en la prescripción de las limitaciones al acceso a la información por ley. Dichas limitaciones deben proteger un interés de seguridad nacional legítimo ante una “seria amenaza” al Estado democrático.

Los Principios de Johannesburgo definen como un motivo legítimo de seguridad nacional aquel “...cuyo auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza, ya sea de parte de una fuerza externa, como una amenaza militar, o una fuerza interna, como la incitación a un derrocamiento violento del gobierno”.

⁷ Para conocer el grado de avance en el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre de las Américas puede consultarse un trabajo elaborado por Transparencia Internacional http://www.anticorruccion.org.mx/archivos/InformeTI_MandatosCumbres_VCumbre.pdf

⁸ Los Principios de Johannesburgo son una serie de principios voluntarios redactados por una comisión de expertos internacionales sobre derechos humanos y leyes sobre medios de difusión y han sido invocados con frecuencia por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (véase, por ejemplo, Resolución 2002/48 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 58° Período de Sesiones, E/CN.4/RES/2002/48).

Asimismo, propone regular la clasificación de información confidencial, su divulgación y la obligación de realizar la prueba de daño del interés público respecto a esta excepción, con la siguiente fórmula:

“Ninguna persona puede ser castigada por motivos de seguridad nacional al divulgar información, si la revelación no es en realidad perjudicial y lo más probable es que no perjudique un interés de seguridad nacional legítimo, o cuando el interés público por conocer la información pesa más que el perjuicio de divulgarla”.

Este documento introduce elementos protectores de la libertad de información y expresión como el derecho de los comunicadores a reservarse las fuentes de la información de interés general que publican, aun cuando está pueda estar dentro de la que el Estado pretende reservar por razones de seguridad nacional.

Las declaraciones conjuntas de los Relatores de mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión hacen referencia, desde el 2004 a la fecha, acerca de la necesidad de proteger la libertad de información frente a las restricciones abusivas que los Estados imponen en nombre de la seguridad nacional.

“Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes. Sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”.⁹

El Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2002) estableció también varios estándares referidos a la libertad de expresión y la libertad de información y los parámetros bajo los cuales puede operar en forma legítima la excepción de seguridad nacional en el SIDH.

Como componente fundamental del derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”, establece este informe en el capítulo referido a las libertades informativas. A modo de ejemplo señala: “En otras palabras, debe presumirse que la información será revelada por el gobierno. Concretamente, la información concerniente a personas arrestadas o detenidas debe encontrarse a disposición de sus familiares, sus abogados y otras personas que posean un interés legítimo en esa información”,

Este informe también recuerda que las restricciones a la libertad de expresión por razones de seguridad nacional deben estar expresamente definidas en la ley y deben “ser necesarias para asegurar: a) el

⁹ Declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión

respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Y agrega: “Ello significa que la restricción no sólo debe relacionarse con uno de esos objetivos, sino que también debe demostrar que la divulgación constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público en disponer de la información”. Por último concluye: “Toda vez que se niegue información sobre la base del análisis que antecede, debe establecerse una oportunidad para una revisión independiente de la decisión”.

Los “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información” (OSJI, 2011) brindan una perspectiva más amplia del desafío que implica equilibrar el derecho de las personas al escrutinio público de las acciones gubernamentales y la invocación excesiva de los gobiernos de motivos de orden público, seguridad nacional o defensa de las relaciones exteriores. Esta nueva formulación responde a la necesidad de *aggiornar* las declaraciones y principios que intentan arbitrar este potencial conflicto, a la realidad creada por la denominada “guerra contra el terrorismo”, que ha llevado a muchos gobiernos a aumentar los sistemas de protección de información.

La Parte I de “los Principios” establece el derecho de acceso a la información en posesión del Estado como la regla, y aborda las condiciones mínimas e indispensables que deben presentarse para restringir el derecho a la información por razones de seguridad nacional: i) que una ley defina con precisión el concepto de seguridad nacional y las causales acotadas susceptibles de ser declaradas secreta; ii) que la divulgación suponga un riesgo identificable y sustancial de daño irreparable a un interés de seguridad nacional, y sea necesaria y proporcional en una sociedad democrática; iii) que la restricción no discrimine en razón del solicitante; y iv) que la ley prevea mecanismos de revisión de la clasificación de reserva por una autoridad de supervisión independiente.

La Parte II de “los Principios” aborda la información que puede mantenerse en secreto legítimamente por motivos de seguridad nacional y cual, bajo cualquier circunstancia, debe divulgarse. La información que puede mantenerse en secreto es al siguiente: i) Planes militares en vigor, operaciones en curso y capacidades militares; ii) datos tecnológicos e invenciones, sobre armas, su producción, característica o uso; iii) medidas para proteger infraestructura crítica; iv) información de los servicios de inteligencia; iv) la referida a seguridad nacional y proporcionada por un Estado extranjero con una advertencia de confidencialidad explícita; vi) la comunicación diplomática y la relativa a enjuiciamiento de actos terroristas.

En cuanto a la información con una presunción elevada a favor de su divulgación el documento incluye las siguientes: la existencia de todas las autoridades militares, policiales, de seguridad e inteligencia; los presupuestos generales brutos; la existencia de acuerdos bilaterales y multilaterales; todo lo referido lugares de detención, detenidos y métodos de interrogación; información básica sobre contrataciones en el sector seguridad.

La Parte III refiere a las normas de clasificación y desclasificación de información, bajo el principio general de que las autoridades públicas siempre deben justificar los motivos por los que cierta información relativa a la seguridad nacional no debe divulgarse. Para ello deben existir orientaciones claras y previamente establecidas destinadas a los funcionarios a cargo de la tarea de clasificación,

siempre bajo la revisión final del máximo responsable del servicio de que se trate; bajo límites temporales revisables periódicamente. Finalmente, la legislación debe establecer procedimientos para la desclasificación en bloque. Este apartado también regula el régimen de solicitudes de información para el sector seguridad, bajo estándares internacionales.

La Parte IV de “Los Principios” asumen el principio general de la revisión judicial independiente del secreto por motivos de seguridad nacional, lo que incluye la potestad concedida al tribunal para examinar la información en cuestión.

La Parte V refiere a las potestades de los organismos creados por el Parlamento para supervisar la información y las instituciones del sector seguridad, los que deben recibir amplios poderes procesales iguales a las que proveen las leyes que facultan a los ciudadanos a acceder a información en poder de las autoridades públicas.

La Parte VI refiere a la protección para los empleados públicos que divulguen información que demuestre la existencia de actos indebidos ante los órganos de supervisión, garantizando la no aplicación de sanciones y la sustanciación de este tipo de denuncias. La legislación debería fomentar y facilitar las denuncias protegidas.

3. Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: estado de situación

En este apartado se aplica el marco conceptual expuesto al análisis de la situación relevada por organizaciones de la sociedad civil en la región. De las cuestiones evaluadas en el cuestionario, se seleccionaron para reportar en este documento aquellas categorías de análisis que cuentan con definiciones legales o en las que haya sido posible relevar prácticas. Así, reportaremos los principales hallazgos identificados en el relevamiento local en relación a la definición de seguridad nacional en la legislación respectiva. Las reglas para la clasificación de información, la protección de la información de alto interés público, el diseño institucional para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y para el contralor de los organismos que ejecutan políticas de seguridad, y la protección de denunciantes y de las fuentes informativas de periodistas y otras personas que ejercen la libertad de expresión a través de los medios de comunicación social.

3.1.- Definición de seguridad nacional

De acuerdo a la información relevada, el concepto de seguridad nacional no se encuentra clara y precisamente definido en el marco constitucional o en la legislación de los Estados analizados.

La definición de seguridad nacional varía de acuerdo con las amenazas que en materia de seguridad enfrentan los Estados, a los intereses que buscan proteger en cada época y a las políticas públicas de defensa exterior, y en algunos casos de seguridad interior, que adoptan los gobiernos y las escuelas teóricas que subyacen por detrás de la concepción de la seguridad. Por ello, a nivel comparado es difícil encontrar acuerdos respecto a los contornos de la definición de seguridad nacional.

A los efectos de este trabajo, que tiene por objeto definir los intereses de seguridad nacional que entran en conflicto con el derecho de acceso a la información pública, intentaremos aproximarnos a una definición en el marco de la realidad de América Latina.

Una primera precisión que debe realizarse en el contexto regional tiene que ver con el propio *nomen iuris* del concepto. Sobre la base de la información obtenida en la investigación y a las discusiones desarrolladas en el seminario puede concluirse que, mientras en Europa o Estados Unidos la seguridad nacional se vincula a las amenazas a la seguridad interna o externa en el marco de un Estado democrático, en buena parte de América Latina el concepto “seguridad nacional” aún se encuentra asociado a la represión desatada por los procesos dictatoriales de la década de 1970 contra el “enemigo interno”, que no eran otra cosa que opositores al régimen, dirigentes sociales o sindicales. Bajo la doctrina de la seguridad nacional las dictaduras militares de América Latina justificaron graves violaciones a los derechos humanos y la coordinación represiva de los ejércitos nacionales.

Si bien es necesario diferenciar la conceptualización que actualmente se hace de “seguridad nacional” en la literatura especializada de la misma expresión utilizada por las dictaduras de la década de 1970, no hay duda de que el empleo de esta expresión constituye un problema para la región. En el resto del mundo el concepto se ha resignificado en clave democrática, pero la carga ideológica que esa expresión aún tiene para buena parte de la elite política y la sociedad civil de la región se refleja en la necesidad de eludir esa designación, al punto que distintas leyes vinculadas a esta materia hablan de “defensa nacional” o “seguridad pública”, según se trate de amenazas externas o internas, para referirse a lo que en el resto del mundo se define como seguridad nacional.¹⁰

Otro punto que complica la definición que fue identificado en la investigación y que constituyó parte de los debates del seminario es la especial coyuntura interna que atraviesan distintos países de la región en materia de seguridad. Los países latinoamericanos enfrentan una diversidad de amenazas que provienen tanto desde el interior del país como de otras que son trasfronterizas como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, etc. A esto hay que sumar que muchos de los países de la región cuentan con importantes debilidades de gobernabilidad lo que dificulta aún más generar políticas de seguridad efectivas.

Hoy en día el sistema mundial “está marcado por la interdependencia y la globalización, lo que ha generado la pérdida de soberanía de los estados los que están cada vez más influenciados por actores no estatales, lo que es especialmente evidente en el área de la seguridad. Como prueba de esto la relevancia cada vez mayor en el área en el área militar, sobre todo a partir de setiembre del 2011, de una nueva forma de enfrentamiento, un actor estatal contra un actor no estatal. [...] Así, el nuevo contexto se caracteriza por amenazas no militares, lo que consolida la importancia de la seguridad política, económica, social o ambiental, dimensiones que paradójicamente derivan de la creciente interdependencia.” (Charles-Philippe David, 2006)

¹⁰ Este fue uno de los temas que se discutieron con mayor interés durante el taller organizado por OSJI y el CELE en marzo de 2011, lo cual puso en evidencia que la mención de “seguridad nacional” sigue siendo un tema para tratar con precisión y cautela. Se puede revisar esta discusión en la relatoría del taller (anexo III).

Hechas estas primeras precisiones, veamos cómo definen el término seguridad nacional en jurisdicciones con mayor tradición en el área. En Estados Unidos, por ejemplo, el concepto refiere a la defensa exterior. La Freedom of Information Act (FOIA) permite clasificar información como reservada o secreta por razones de seguridad nacional, pero el concepto refiere a que sólo puede decretarse una reserva por el interés de la defensa nacional (Correa, 2011). Estas dos causales pueden ser decretadas por una orden presidencial y se clasifican en distintos niveles según el grado de daño que puede esperarse de la circulación de información que afecte estos intereses.

De acuerdo a Raúl Benítez Maunal, la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, que supone una amalgama de estrategias políticas, militares, de inteligencia, policíacas y de cooperación internacional, tiene dos ejes: 1) La protección de la Patria (Homeland Security); 2) La guerra anticipada-preventiva (preemptive military action). Defender la patria implicó en el 2001 la emisión de la Ley Patriótica (Patriot Act) que pone en cuestión el tema de la vigencia del régimen de libertades civiles en Estados Unidos. (Debate Nacional sobre Defensa, p 106)

En Europa, en cambio, el concepto de seguridad nacional está ligado a la defensa nacional y a los “valores” democráticos. “El campo de la seguridad nacional incluye la política de defensa, pero no se limita a ella. Su finalidad principal es la de defender la población y el territorio. La segunda es la de asegurar la contribución francesa a la seguridad europea e internacional y la tercera la de defender los valores republicanos. La principal innovación de este Libro con respecto al anterior es que abarca de forma global nuestros intereses de seguridad, sin limitarlos exclusivamente a cuestiones de defensa. Define una estrategia de seguridad nacional que aporta respuestas al “conjunto de los riesgos y amenazas que puedan vulnerar la vida de la nación”. (Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional, Francia, 2006).

Frente a la dificultad de arribar a una definición uniforme y unívoca, una alternativa que fue mencionada en el marco del seminario internacional, sería crear un catálogo taxativo de situaciones y áreas que pueden considerarse de seguridad nacional, describiendo las nociones que corresponden a esas categorías. Este punto fue largamente debatido en el seminario internacional y las principales posiciones pueden consultarse en la relatoría del encuentro disponible en el Anexo III.

Asimismo se hace necesario establecer reglas de interpretación claras para la excepción de seguridad nacional vinculada al acceso a la información pública, basado en lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este tipo de guía permitiría que a las autoridades públicas de la región adopten normas y definiciones en línea con esos estándares.

3.2.- Marcos legales regionales sobre seguridad nacional

En cuánto a los marcos legales que regulan las actividades vinculadas con la defensa o la seguridad nacional y en base a la información provista por las organizaciones cabe concluir que los vigentes en la región incluyen definiciones fragmentarias y vinculan la seguridad nacional a la seguridad “del Estado”, “de la nación”, “de las instituciones” y “del territorio”, y en algunos casos la “governabilidad

democrática”, lo cual permite observar que la seguridad se basa en la dualidad amenaza externa – amenaza interna¹¹.

Tampoco hay definiciones específicas al acceso a la información en materia de seguridad. En algunos casos hay vagas menciones y los tribunales se deben remitir a estándares internacionales. El caso de Brasil, por ejemplo –y de acuerdo a lo informado para este trabajo por la organización Conectas-, en la nueva ley de acceso a la información se permite clasificar a la información de reservada, secreta y ultra secreta cuando hay grave riesgo, daño a la sociedad o al Estado. Es también el caso de Argentina que en su decreto de Inteligencia contiene reglas vagas e imprecisas y las resoluciones de clasificación de información no son públicas, siguiendo el informe de la organización ADC que se adjunta en el Anexo IV.

En cuanto a la transparencia en materia de seguridad nacional sucede algo similar. Hay normas generales de transparencia referidas mayormente a las leyes de acceso a la información pública pero no hay obligaciones específicas de publicar información de seguridad nacional con temas referidos a categorías esenciales para una democracia, tales como: la existencia de autoridades militares, las leyes de vigilancia y los registros secretos, la ubicación de lugares de reclusión, información de contrataciones militares, gastos y auditorías del sector seguridad y de gastos reservados.

De todos modos, y pese a la falta de definiciones precisas desde comienzos de la década de 1990, los países de la región comenzaron a adoptar leyes que regulan la defensa nacional y que incluyen el concepto de la defensa contra amenazas del exterior. Estas definiciones asumen la necesidad de adoptar medidas para garantizar la soberanía, independencia y capacidad de autodeterminación. Una primera lectura de estas normativas nos permite dar cuenta de su alcance, así como del modo en que abarcan y delimitan la temática.

En el caso de Perú, la legislación ofrece un panorama más abarcativo de la seguridad nacional, incluyendo garantías para “la seguridad de las personas” y “subsistencia del estado democrático” y de las condiciones para que el Estado garantice “los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”¹².

La ley uruguaya, recientemente aprobada, es de las primeras en hacer referencia a la defensa de los “recursos estratégicos” del país. Estas normas definen la función como permanente, indelegable e integral, y como un derecho y un deber de los ciudadanos¹³.

En México, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 3° define la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. En ese mismo artículo, la ley define algunos supuestos que quedan atrapados por el concepto de seguridad nacional: “preservación de la soberanía e independencia”; “mantenimiento del orden constitucional”; “defensa respecto a otros Estados” y “la preservación de la democracia”.

¹¹ Este tipo de conceptos se pueden apreciar en las leyes referidas seguridad de México, Colombia, Argentina y Uruguay.

¹² Artículo 15 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27.806.

¹³ Ejemplos de este tipo de normas son las leyes 18.650 de marzo de 2010 de Uruguay y la ley 25.520 de abril de 1988.

En Colombia existe un concepto de Defensa Nacional aprobado por decreto, que lo circunscribe a “las garantías que ofrece el Estado a sus asociados, para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales... En esencia, esta es una función política que involucra acciones sociales, políticas, económicas y militares”.

En Argentina, La ley de Inteligencia Nacional No. 25.520 y su decreto reglamentario 950/02 hablan de “seguridad exterior e interior” de la Nación. La Ley de Seguridad Interior No. 24.059 define a la seguridad interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (artículo 2). Por último, la Ley de Defensa Nacional No. 23.554 define a la defensa nacional como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (artículo 2).

En el caso de Brasil, la ley de acceso a la información no presenta una definición del término. En la ley Nº 7.170/83 se define el concepto de crímenes contra la seguridad nacional como aquellos que lesionan o ponen en peligro “(...) a integridade territorial e a soberania nacional, el régimen representativo democrático, la Federación, Estado de Direito, y la persona de los jefes de los Poderes de la Unión”.

En Chile, la Constitución vigente –aprobada durante la dictadura militar de 1980- se encuentra influida por un concepto amplio de seguridad nacional que limita buena parte de los derechos fundamentales. En el Capítulo I denominado “Bases de la Institucionalidad”, al referirse a ella como uno de los deberes del Estado (artículo 1 inciso final). Así mismo, el artículo 8, que fija el principio de probidad y publicidad de los actos de la administración, reconoce como una de las causales de reserva de información contenida en documentos públicos, la “*seguridad de la Nación*”.

El Salvador presenta una definición de Seguridad Nacional que proviene de la ley de Defensa Nacional (Nº 948/2002) y refiere básicamente a conflictos, condiciones o catástrofes, externas o internas, que pongan en peligro “el logro de los objetivos nacionales” (art. 4). No obstante, recientemente, el decreto reglamentario de la Ley de Acceso a la Información Pública (Nº 136/2011) incluye una definición más moderna, pero igualmente vaga y ambigua, del concepto: Seguridad Nacional: conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes nacionales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan el peligro el logro de los objetivos nacionales”.

Otro aspecto de la seguridad nacional hace referencia principalmente a las actividades e intereses defendidos por los servicios de inteligencia. En general los países de la región, excepto Argentina y Guatemala, no cuentan con leyes nacionales de inteligencia, lo que impide la conceptualización de esta actividad. En la ley argentina se recurre a conceptos indeterminados para definir los objetivos de la inteligencia nacional, tales como “intereses fundamentales” u “objetivos vitales” de la Nación. En el

caso de Guatemala, el Parlamento aprobó en 2005 una ley marco para regular a la Dirección General de Inteligencia Civil, que establece en forma taxativa las actividades que puede desarrollar esta dependencia, entre ellas la de recolectar determinada información. Se trata de un ejemplo de legislación restrictiva y acotada, seguramente influida por el papel de los cuerpos de seguridad en la guerra interna que sufrió ese país durante décadas.

Cabe anotar que en muchos países se mantienen vigentes leyes aprobadas durante gobiernos dictatoriales y/o autoritarios en la década de 1970 que refieren a la denominada “doctrina de la seguridad nacional”, y que básicamente refieren en forma imprecisa a la lucha contra la “subversión” o el “terrorismo” y la mayor parte de sus disposiciones son incompatibles con un Estado democrático, aunque hayan caído en el desuso.

3.3.- Seguridad nacional como excepción al acceso a la información. Reglas para la clasificación de información

La precisión y publicidad de los procedimientos de clasificación de información considerada sensible para la seguridad nacional es un estándar fundamental en un Estado democrático. Estos procedimientos deben estar regulados por normas estrictas (ley en sentido formal y, eventualmente, decreto reglamentario), pero en todos los casos deben ser de conocimiento público. Las autoridades a cargo de los procesos de clasificación en esta materia deben ser de conocimiento público y toda aquella información clasificada como reservada por razones de seguridad nacional debe formar parte de un índice que debe permanecer publicado y actualizado.

El análisis de los países estudiados nos permite identificar una situación preocupante en materia de clasificación de información por razones de seguridad nacional. La mayor parte de los países relevados tienen leyes de acceso a la información pública que, genéricamente, habilitan a clasificar información en poder del Estado como reservada por razones de seguridad nacional. Si bien en estos casos se cumple con el principio de legalidad, por tratarse de leyes en sentido formal y material, la excepción de seguridad no se encuentre definida en un texto expreso ni en una ley o decretos reglamentarios. En esta situación se encuentran México, Brasil, Chile, Uruguay y El Salvador, países cuyas leyes de acceso a la información, y sus respectivos decretos reglamentarios, habilitan al Estado a clasificar información como reservada por razones de “seguridad nacional”, “defensa nacional”, “seguridad” y otros conceptos indeterminados similares.

Varias organizaciones que participaron del taller organizado en marzo de 2011 hicieron notar que previo a discutir sobre la clasificación o desclasificación de documentos hay que tener en cuenta que en muchos casos falta de una reglamentación contable de los archivos para los servicios de inteligencia en la región, no hay documentos que se puedan desclasificar. No se lleva un apropiado registro contable motivo por el cual, aun consiguiendo una orden judicial que ordene al servicio de inteligencia a mostrar sus documentos sobre alguna cuestión determinada, esos documentos no son más que “papelitos informalmente recolectados”. Esta observación surgió en el seminario internacional y las principales posiciones pueden consultarse en la relatoría del encuentro disponible en el Anexo III.

Se debe avanzar en la construcción de principios formales de registro de lo que se hace. El secreto y la práctica del secreto, en muchos de los organismos de seguridad e inteligencia de la región, es una

práctica de informalidad absoluta como modalidad del secreto. En muchos casos no es que haya documentos que se mantienen en secreto, sino que, no hay documentos.

En lo que refiere la clasificación de información en los distintos países de la región la situación es heterogénea y constituye una de las debilidades de los sistemas de acceso a la información. Cuando se trata de información relativa a la seguridad nacional, un sistema de clasificación profesional y pautado por los principios de máxima divulgación y estricta aplicación de la reserva puede ser fundamental.

La Guía de Aplicación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información se refiere a este punto:

“A pesar de que el proceso de evaluar la estrategia de gestión de información de un organismo público al principio puede llevar mucho tiempo, los beneficios que derivan de ello sobrepasarán en gran medida la inversión inicial. La habilitación de este proceso no sólo ayuda a controlar la cantidad de información en los sistemas existentes, sino que también facilitará la identificación de información y el acceso a la misma, haciéndolo más eficaz. El no implementar este proceso puede socavar la habilidad del organismo público para atender solicitudes de información, puede reducir la confianza de los ciudadanos en el sistema y puede, en última instancia, obstaculizar el acceso público a la información”

En el caso de Argentina, las reglas para la clasificación de la información se encuentran establecidas en el artículo 10 del decreto 950/02, reglamentario de la Ley Nacional de Inteligencia. Este mismo artículo establece una lista de categorías de información que puede ser retenida por razones de seguridad nacional. La Asociación por los Derechos Civiles realiza un llamado de atención al respecto de dichas reglas: “Cabe destacar que éste decreto es problemático por dos razones fundamentales: (a) es un decreto, por lo que no satisface los requisitos de ley en sentido material y formal que exigen los estándares interamericanos y (b) utiliza términos vagos y ambiguos. Ambos problemas implican una violación del principio de legalidad que garantiza el derecho al acceso a la información previsto en el artículo 13 de la Convención Americana”.

Ni la ley de Inteligencia Nacional ni el decreto reglamentario establecen la obligación específica de publicar las resoluciones de clasificación. No obstante, la Justicia ha señalado reiteradamente que las resoluciones de confidencialidad basadas en razones de seguridad nacional u orden interno debe realizarse mediante resolución fundada¹⁴.

¹⁴ Al respecto, explica la ADC: “Por ejemplo, en el caso Ganora el máximo tribunal señaló que si bien es legítimo excluir cierta información del acceso público, ello debe evaluarse caso a caso y ante la expresa invocación de una excepción de seguridad nacional por quien fuera titular de la institución requerida. En efecto, el tribunal señaló que es necesario que quien alega la existencia de información confidencial explique “si existen razones que, en definitiva, pudieran impedir al legitimado acceder a ella. “Asimismo, en el caso R.P., R.D. c. Estado Nacional la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que la Secretaría de Inteligencia (la institución requerida en ese caso) sólo podría negarse a revelar información mediante “decisión fundada (...) en función de la protección de la defensa de la Nación, del orden y la seguridad pública, o de la protección de los derechos e intereses de Terceros”

En el caso de Brasil, el informe de Conectas relata que la ley de acceso a la información utiliza términos genéricos y de difícil definición (“gravidade do risco”, “dano à segurança da sociedade e do Estado”) para justificar la clasificación de información como reservada, secreta o ultrasecreta. El reporte de Conectas evalúa sin embargo que esta situación implica de todos modos un avance frente a la situación preexistente. Bajo la ley 11.111/2005, alcanzaba con invocar el concepto de “imprescindible para la seguridad de la sociedad o del Estado” para clasificar una información como secreta en alto grado y someterla a reserva durante 30 años.

Aunque, los países con normas e institucionalidad en Acceso a la información, incluyen la prueba de daño, el principio de máxima divulgación y plazos legales de reserva máximos, sería deseable que los procesos de clasificación de información por razones seguridad nacional se describieran detalladamente en normas específicas pero claras, ya sea de rango legal o administrativo. Esto permitiría a los ciudadanos tener reglas de juego claras para exigir una desclasificación de este tipo de información en vía administrativa o judicial.

Colombia, otro país sin una ley de acceso a la información pública formulada bajo los estándares del sistema interamericano,¹⁵ no tiene normativa específica para la clasificación de documentos por razones de seguridad nacional. No obstante, tiene una ley específica¹⁶ sobre gastos reservados, que permite al Estado retener información sobre los gastos del Estado para financiar las actividades de inteligencia, contrainteligencia, protección de testigos e informantes, expedición de documentos de identidad de cobertura de testigos e informantes. Esta disposición no se ajusta a los principios sobre seguridad nacional y el acceso a la información pública, que establece como estándar la presunción de publicidad a favor de la información referida a los presupuestos y a partidas principales destinadas a asuntos de seguridad y defensa nacional.

En México la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, su reglamento y los lineamientos aprobados por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) estableció un Comité de Información para validar la clasificación de información que hacen los distintos organismos, aunque están exceptuados del contralor de este comité externo importantes organismos de seguridad nacional como la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada. En el caso de estos organismos son los mismos titulares de cada uno de ellos quienes deciden la clasificación.

Perú, por su parte, permite la clasificación de la información como secreta y reservada de acuerdo a su ley de acceso a la información, No obstante, la información producida por el Sistema Nacional de Inteligencia tiene sus reglas propias, de acuerdo a la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (N° 28.664).

En Guatemala la ley del Servicio de Inteligencia Civil hace una referencia cautelosa a la clasificación de información, al que ordena: “Manejar adecuadamente la información y expedientes que obren en su

¹⁵ Al momento de elaborar este informe el Congreso de la República aprobó un proyecto de ley de acceso a la información pública que aún aguarda consideración de la Corte Constitucional. De acuerdo a la información recibida, el proyecto tematiza estas cuestiones y la relación entre seguridad nacional y acceso a la información fue uno de los temas de mayor debate.

¹⁶ Ley N° 1.097 de 2006.

poder, brindando la debida protección a la información recabada en interés del cumplimiento de su misión y la seguridad ciudadana.

3.4.- Información de alto interés público: categorías, requisitos de divulgación, concepto de interés público.

La mayor parte de los países relevados no tiene disposiciones legales especiales que obliguen a los Estados a divulgar información sobre seguridad nacional en forma proactiva. Varios países tienen leyes de acceso a la información pública disposiciones sobre transparencia activa que obligan a todos los organismos sin distinción a divulgar una serie de categorías de información, entre éstas, solo algunas pueden servir para obligar a difundir cierta información de alto interés públicos sobre asuntos de seguridad.

En lo que hace a la divulgación proactiva de información sobre seguridad nacional, las legislaciones analizadas tienen la debilidad común de no contar con disposiciones precisas que obliguen a divulgar categorías que hacen a las garantías democráticas, tales como: la existencia de toda autoridad militar; las leyes que rigen toda forma de vigilancia secreta y sistemas de archivos y registros secretos; la ubicación de todos los lugares de detención o privación de libertad de personas; información detallada sobre contrataciones militares, gestión de infraestructuras críticas, informes de auditorías sobre gastos militares, etcétera.

En este punto hay que recordar que la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, y solo algunas en la región (México, Perú y Uruguay), establecen que las excepciones para limitar la divulgación de información no deberán aplicarse en caso de estar en juego graves violaciones de derechos humanos. Esta cláusula es de especial observancia en materia de seguridad nacional, en vista que se trata de un área estrechamente vinculada a los conflictos armados, los centros de detención y el uso de la fuerza estatal.¹⁷

3.5.- Diseño institucional para la implementación y seguimiento del acceso a la información: organismos encargados, revisión judicial.

Un aspecto fundamental para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información es la creación de órganos de supervisión independientes. Estos órganos “(...) han demostrado ser fundamentales para el funcionamiento efectivo de los regímenes de derecho a la información en otros países. Las apelaciones a las cortes consumen demasiado tiempo y son demasiado costosas para la gran mayoría de los solicitantes, y sin embargo, es esencial que haya un nivel externo de apelación al alcance. La importancia de la supervisión administrativa se refleja en intentos de introducir entidades de supervisión en países que no los tienen o no los tenían” (Mendel, 2009).

Aún más, distintos instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos destacan la necesidad de una revisión independiente en vía administrativa y una apelación judicial efectiva, entre ellos la Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano y la Ley Modelo.

¹⁷ El párrafo 45 de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información establece: Las excepciones contenidas en el Artículo 41 no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

Dentro de los países examinados en este informe, solo dos de ellos, Chile y México, cuentan con una entidad administrativa de supervisión independiente para revisar las negaciones de acceso a la información y que, a su vez, poseen la facultad de emitir órdenes vinculantes.

En ese sentido, y siguiendo a Banisar (2006), Neuman (2010) y Torres (2009) los principales modelos que se utilizan para responder a las apelaciones por parte de un organismo externo son:

- Revisión interna. Asociada a mecanismos administrativos preexistentes que prevén una revisión ante la misma agencia, para luego llevar el caso a una instancia superior.
- Revisión por parte de un ombudsman. La facultad de revisión es atribuida a un ombudsman por previsión especial de la ley de acceso a la información o como extensión de la atribución general de defensa del interés público.
- Una comisión de la información con el poder de hacer recomendaciones y con independencia de los sujetos obligados.
- Tribunales especiales. La resolución de controversias relativas al acceso a la información son derivadas a un tribunal especializado.
- Cortes nacionales. La posibilidad de llevar el caso de acceso a la información a las cortes está garantizado en prácticamente todos los Estados con este tipo de institución.

En el estudio denominado Venciendo la Cultura del Secreto, coordinado por CAinfo, se concluye que si bien algunos países se encuentran más avanzados en este aspecto, en general se verifica una falta de independencia de los organismos de control administrativo externo en relación al poder que deberían controlar (Lanza, Fumega y Scrollini, 2010). En algunos casos, como el de Chile y México, tanto el Consejo para la Transparencia como el IFAI han demostrado poder cumplir con sus funciones en forma independiente. No obstante, existen ejemplos regionales donde el poder político ha afectado, en alguna medida, el desempeño del órgano de control¹⁸.

En el caso de Argentina, no existen órganos de control de específicos porque no hay una ley de acceso a la información pública. Sin embargo, el decreto 1172/03 establece que el órgano administrativo encargado de recibir denuncias e informar a las autoridades responsables sobre el incumplimiento del régimen de acceso a la información pública es la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional. La autoridad de aplicación del régimen, sin embargo, es la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Está a cargo de un funcionario político designado por el Poder Ejecutivo y no cuenta con una estructura muy desarrollada. Puede emitir “recomendaciones”: sus dictámenes no son obligatorios.

En el caso de El Salvador, este país aprobó recientemente su primera Ley de Acceso a la Información Pública, que incluye un diseño institucional de cumplimiento del derecho que se ubica como organismo independiente capaz de emitir órdenes vinculantes¹⁹. En efecto el Instituto de Acceso a la Información

¹⁸ Solo para mencionar algunos: en Ecuador se ha dejado prácticamente sin órgano de aplicación a la ley; en Bolivia no hay organismo que le responde las quejas en materia de acceso a la información al Defensor del Pueblo. Para más detalle de estos casos, ver el documento citado.

¹⁹ Artículo 58 de la Ley No. 534, de Acceso a la Información Pública, de fecha 2/12/2010

Pública, tiene potestades para conocer y resolver los recursos de apelación, así como el procedimiento sancionatorio y dictar sanciones administrativas; resolver controversias en relación a la clasificación y desclasificación de información reservada. Sin embargo, al momento de realizar este informe, dicho Instituto todavía no había sido conformado.

En el caso de Brasil, la responsabilidad de control se encuentra delegada en diferentes órganos. Por la nueva ley de acceso a la información, el máximo dirigente de cada organismo de la administración pública federal deberá designar un funcionario encargado de asegurar el cumplimiento de la normativa. Es importante también el papel de la Contraloría General de la Unión que deberá intervenir cuando el acceso a la información sea denegado en el Poder Ejecutivo. No obstante, recientes análisis afirman que este diseño institucional reviste problemas: “se trata de una institución con limitados recursos, múltiples responsabilidades, y una cuestionable autonomía de la Presidencia de la República” (Michener y Torres: 2011).²⁰

Además, la ley crea una *Comissão Mista de Reavaliação de Informações* para decidir en el ámbito de la administración pública federal sobre la administración y clasificación de información. De acuerdo al informe presentado por Conectas esta comisión tiene facultades para revisar la información clasificada como secreta y ultra secreta por razones de defensa nacional (amenaza externa a la seguridad nacional, la soberanía nacional y la integralidad del territorio).

El caso de El Salvador es muy particular ya que la distancia entre lo que dispone la normativa y lo que resulta en la práctica no garantiza un organismo cuya conformación le otorgue independencia. El Instituto de Acceso a la Información Pública fue concebido en línea con los estándares de Chile y México. Una de las particularidades de esta Instituto es sus miembros serían nombrados por el Presidente de la República de una lista compuesta de candidatos propuestos por organizaciones de 5 sectores (academia, profesional, empresarial, periodistas y sindicatos) escogidos a través de votaciones en asambleas públicas. Sin embargo, la implementación ha generado un conflicto entre las organizaciones y el poder político, de acuerdo a información proporcionada por Fusades para este documento. Pese a que se realizaron asambleas en las que se eligieron los candidatos por parte de las organizaciones, el Presidente de la República hizo uso de una facultad que él mismo se concedió en el Reglamento de la Ley y rechazó las ternas en su totalidad por considerar que los candidatos no cumplían con el perfil necesario; lo hizo además sin motivar las razones por las que consideraba una falta de idoneidad.

En la gran mayoría de los países presentados en ese estudio (Bolivia, Ecuador, Uruguay, Argentina y Perú, a través de la Defensoría del Pueblo), se pueden encontrar órganos de control administrativo que sólo tiene el poder de emitir recomendaciones cuando se enfrentan a un conflicto. Es decir, sin el poder de emitir resoluciones vinculantes, dichas medidas pueden no cumplirse.

Para el presente estudio también se han incorporado el estudio de otros países de la región que representan distintos mecanismos de cumplimiento del acceso a la información. Colombia, por ejemplo, cuya ley aprobada por el Congreso en junio de este año (si bien al tratarse de una norma Estatutaria aún

²⁰ Disponible en www.palermo.edu/cele/pdf/How-Well-do-Freedom-of-Information-Laws-Boost-Openness.pdf

debe pasar por revisión previa de la Corte Constitucional, lo cual puede tardar aproximadamente seis meses) no se crea un órgano garante; no obstante, se asignan funciones al Ministerio Público, que deberá reglamentar la Procuraduría. Esta situación tan particular le pone el reto al Estado colombiano a que esta disposición se aplique correctamente.

3.7 Diseño institucional para la implementación de políticas de seguridad

La región cuenta con algunos ejemplos de instituciones autónomas de supervisión de los organismos del sector seguridad. En países como Colombia y México, en los que el aparato estatal de seguridad es extenso, no existen organismos específicos para el control del mismo, pero sí funcionan comisiones parlamentarias.

En México existen comisiones parlamentarias sobre el tema (en el Senado y en Diputados, existe Seguridad Pública y además otra relacionada que es la de Defensa Nacional y otra sobre Derechos Humanos). También hay un consejo de seguridad nacional en la órbita de la Presidencia, un consejo nacional de seguridad pública (derivado de la ley del sistema nacional de seguridad pública, que se integra con representantes de la federación, las entidades federativas y municipios) y un gabinete sobre el tema (varias secretarías de Estado que trabajan conjuntamente)

En Colombia, las normas son genéricas y remiten las actividades de seguridad al control genérico de las instituciones democráticas.

En el caso de Argentina, Las fuerzas de seguridad (no de inteligencia) cuentan con órganos de control internos. Los organismos de inteligencia cuentan con un sistema de control parlamentario instrumentado a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia. Se trata de un control esencialmente político que –desde el punto de vista de la ADC, organización que realizó el relevamiento— no funciona adecuadamente. Además, en general, siempre existe la posibilidad de que el poder judicial ejerza control sobre esos organismos.

En el Salvador la Ley de Defensa Nacional creó una suerte de fiscalía interna, la Inspectoría General de la Policía Nacional, que realiza una labor de control de las actuaciones de los agentes de policía. Dentro de la misma entidad también existe un Tribunal Disciplinario y un Consejo de Ética Policial.

En Brasil, el sector de seguridad cuenta con algunas formas de control interno que incluyen sistemas de relatoría interna, códigos de ética, mecanismos de promoción de carrera y reglamentos disciplinarios. En el ámbito del Poder Ejecutivo se destaca el rol de la Contraloría General de la Unión, órgano responsable de asistir al Presidente de la República en la defensa del patrimonio público, control interno, auditoría pública y prevención y combate a la corrupción. La Auditoría General de la Unión, es otro organismo encargado de sustanciar denuncias de personas y organismos del Poder Ejecutivo Federal. El sector de seguridad también cuenta con controles externos, entre los que se encuentra el Ministerio Público, encargado de ejercer el control de la actividad policial, aunque las auditorías cuentan con procesos que deben ser reservados.

Siempre es bueno recordar, que en cuanto a información se refiere, más allá de los controles específicos que existan sobre los sistemas de inteligencia y seguridad, cualquier organismo del Estado se encuentra obligado jurídicamente a aplicar el denominado test de daño para aplicar cualquier excepción.

El test de daño para limitar derechos fundamentales deviene de la Convención América de Derechos Humanos y en lo que hace al acceso a la información pública fue definido en forma precisa por la Ley Modelo Interamericana en los siguientes términos:

La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el Artículo 41.

En particular, la autoridad deberá establecer:

- a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano;*
- b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta Ley; y*
- c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.*

3.8.- Mecanismos establecidos para la protección de denunciantes

Las legislaciones de los Estados de la región muestran un preocupante rezago en relación con la protección de servidores públicos que denuncian, por cualquier motivo, violaciones a los derechos humanos, corrupción, etcétera. Para conocer una perspectiva hemisférica de la existencia de estas legislaciones puede consultarse el Informe Hemisférico realizado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana de la OEA.²¹

Una excepción a la inexistencia de regulaciones específicas destinadas a la protección a los denunciantes en la región lo constituye Perú. El Parlamento peruano aprobó en junio de 2010 la Ley N° 29542, que establece medidas de protección al denunciante en el ámbito administrativo y penal. En esta norma pionera en la región, las medidas de protección básicamente son de dos tipos:

- a) Reserva de identidad.
- b) Protección contra actos de hostilización o despidos.

Esta norma incluye a denuncias por delitos contra la administración pública o por responsabilidad de funcionarios públicos. Las medidas de protección son básicamente las siguientes:

- a) Protección policial, que puede incluir el cambio de residencia y ocultación de paradero.
- b) Reserva de identidad y demás datos personales en las diligencias que se practiquen, y cualquier otro dato que pueda servir para su identificación, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave.
- c) Utilización de cualquier procedimiento que imposibilite su identificación visual normal en las diligencias que se practiquen.

²¹ Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron2_inf_hemis.pdf

- d) Fijación como domicilio, a efectos de citaciones y notificaciones, la sede de la Fiscalía competente, a la cual se las hará llegar reservadamente a su destinatario.
- e) Evitar que a los colaboradores o testigos objeto de protección se les hagan fotografías o se tome su imagen por cualquier otro procedimiento, debiéndose proceder a retirar dicho material y devuelto inmediatamente a su titular una vez comprobada que no existen vestigios de tomas en las que aparezcan los protegidos de forma tal que pudieran ser identificados.
- f) Se les facilitará, asimismo, traslados en vehículos oficiales para las diligencias y un ambiente reservado para su exclusivo uso, convenientemente custodiado, cuando sea del caso permanecer en las dependencias judiciales para su declaración.

Si se trata de información incluida en una investigación o proceso judicial, existen normas sobre protección de colaboradores eficaces y testigos reguladas en la Ley Nº 27378, *Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada*.

El Instituto de Prensa y Sociedad (Ipys), que redactó el informe de referencia para Perú, afirma que este sistema de protección de testigos o colaboradores ha demostrado ser ineficaz, por problemas de financiamiento de su administración, más allá de constituir un avance legislativo sustantivo.

En Colombia se creó por decreto (1.834 de 1992) un “programa de protección y asistencia a víctimas y testigos”. Este programa está a cargo de la Fiscalía Nacional y protege a los informantes sobre temas sensibles como narcotráfico, corrupción, paramilitares y guerrilla, pero no existen estudios disponibles sobre su extensión y eficacia.

En el caso de Argentina, los servidores públicos no tienen la obligación de divulgar información relativa a abusos. Sin embargo, el artículo 144 del Código Penal obliga a los funcionarios a denunciar hechos de tortura bajo pena de prisión. Asimismo, de acuerdo al artículo 277.d del Código Penal, los funcionarios públicos deben denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento si ellos están obligados a promover la persecución penal de esos delitos. Tampoco existe ninguna ley para la protección de denunciantes ni mecanismos específicos para que el personal público divulgue información sobre irregularidades en organismos internos del sector seguridad ni en organismos independientes.

De acuerdo a lo reportado por Conectas, en la ley de acceso a la información de Brasil se establece un modo de protección de denunciantes: “Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

En el resto de los países estudiados no se reportaron mecanismos específicos para la protección de denunciantes ni mecanismos para que funcionarios públicos divulguen irregularidades sin miedo a sufrir represalias.

3.9.- Mecanismos establecidos para proteger el secreto de las fuentes

Los países de la región han desarrollado mecanismos constitucionales y legales para proteger el derecho de los periodistas y comunicadores a mantener el secreto de las fuentes, algo que constituye un avance sustancial para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.

En Argentina, Perú y Colombia la protección del secreto de las fuentes de la información de interés público tiene rango constitucional, lo que en principio otorga las máximas garantías posibles²². En México, El Salvador y Uruguay la protección de este derecho se consagró mediante la aprobación de leyes que a texto expreso les otorga un permiso a los periodistas para abstenerse de colaborar con el esclarecimiento de los delitos y mantener en reserva las fuentes y los documentos que sirvieron de base para revelar información de interés público.

Algunas de las normas establecidas para proteger la reserva de fuentes delimitan con precisión el alcance de esta inmunidad. La ley de El Salvador, por ejemplo, otorga a los periodistas de profesión y a los que ejercen el periodismo ocasionalmente, “el derecho a abstenerse de declarar sobre los hechos que han llegado a su conocimiento en razón de su profesión”, de igual manera podrán abstenerse de revelar “a cualquier autoridad policial, funcionario público o funcionario judicial; la fuente de noticias, reportajes, editoriales”, etcétera²³. Igualmente completo es el artículo 243 bis del Código Federal del Proceso Penal de México, que otorga a los periodistas el derecho “a mantener el secreto de la identidad de sus fuentes” y además en forma explícita dice que los comunicadores “no pueden ser citados a comparecer como testigos en los procesos jurisdiccionales de orden penal, civil ni administrativo”. En el caso de Brasil, su constitución considera la protección de las fuentes uno de los valores esenciales para el estado democrático de derecho, como una garantía básica para el acceso a la información.

No obstante, algunas organizaciones que relevaron información para este documento, señalaron la preocupación de que en sus países (en particular se planteó para los casos de Argentina, Perú y Uruguay), la protección de las fuentes es genérica y no prohíbe a texto expreso de que los jueces no pueden ordenar a los periodistas revelar las fuentes de información para proteger intereses de la seguridad nacional o investigar crímenes, algo que abre la puerta para el conflicto de derechos.

4.- Conclusiones y desafíos pendientes

La región se encuentra en un momento oportuno para abrir una reflexión sobre los principios que deben regular la divulgación de información sobre seguridad nacional, en el marco del derecho a la información. Un cuarto de siglo después de iniciados los procesos de transición democrática, luego de que varios países del área vivieran dictaduras, la región asiste a una redefinición de la concepción sobre la defensa nacional, que debe apreciarse a la luz de la consolidación de los procesos democráticos y la creación de nuevas instituciones supranacionales como el Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

²² En Perú el artículo 2 inciso 18 establece la protección de las fuentes de la información; en Argentina el artículo 43 de la Constitución prevé la protección de la identidad de las fuentes periodísticas; y el artículo 74 de la Constitución colombiana establece que “el secreto profesional es inviolable”.

²³ Artículo 187-A del Código del Proceso Penal de El Salvador.

En este marco, los “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información”, elaborados por Open Society Justice Initiative, constituyen una buena base para la discusión y adopción de futuros desarrollos normativos, y como referencia para los tribunales que deban resolver sobre este conflicto.

Acerca de la definición de seguridad nacional y sus límites

El relevamiento presentado en este documento permite concluir que las definiciones de seguridad nacional que se encuentran vigentes en los ordenamientos jurídicos de distintos países de la región están desactualizadas y no han incorporado aún los estándares internacionales construidos para Estados democráticos.

Las normas vigentes, en la mayor parte de los países, vinculan la seguridad nacional a la seguridad “del Estado”, “de la Nación”, “de las instituciones” y “del territorio”, y en menos casos a la “governabilidad democrática”, aludiendo de este modo a la amenaza de elementos internos u externas y no a las amenazas que afecten la seguridad de las personas. También es reiterada la permanencia de conceptos indeterminados para definir los cometidos de la inteligencia nacional, tales como proteger “intereses fundamentales” u “objetivos vitales” o “intereses nacionales”. En un sistema democrático la indeterminación de este tipo de términos, en leyes que regulan a los organismos de seguridad, otorgan a éstos poder discrecional a quienes pueden emplearlos para limitar derechos.

Las leyes más recientes referidas a la defensa nacional comienzan a incluir una visión más integral de la seguridad nacional, comprensiva de “la seguridad de las personas”, la “subsistencia del estado democrático” y de las condiciones para que el Estado garantice “los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”²⁴. También incorporan el concepto de la defensa contra amenazas del exterior y la necesidad de adoptar medidas para garantizar la soberanía, independencia y capacidad de autodeterminación, así como la defensa de los “recursos estratégicos” del país.

Este rezago en cuánto al marco conceptual de la seguridad nacional es un elemento a seguir revisando, más aún cuando a nivel comparado tampoco existe un consenso sobre todos los aspectos que debería incluir la definición de seguridad nacional, así como tampoco existe consenso sobre alguna definición superadora de ésta. La definición de seguridad nacional ha evolucionado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, cuando estaba vinculada a la defensa del Estado-Nación, hasta entrado el siglo XXI cuando el incremento del narcotráfico, de los ataques terroristas, etcétera, pusieron el foco en la seguridad interna en el marco de la globalización. De hecho la Asamblea General de Naciones Unidas, en su 66° Períodos de Sesiones (2011) adoptó las “Medidas para eliminar el terrorismo” donde introduce conceptos tales como “cooperación internacional contra el terrorismo”, promueve que los Estados adopten medidas para luchar contra el terrorismo conforme con el derecho internacional, y en particular las normas internacionales de derechos humanos, y llama a suscribir una serie de convenios para reprimir y perseguir judicialmente a los autores de actos terroristas.

No obstante, se encuentra pendiente de resolución y posterior adopción, la iniciativa lanzada por algunas agencias de las Naciones Unidas que buscan redefinir la seguridad nacional bajo el concepto más amplio de “seguridad humana”, algo que se relaciona más con la gente que con el Estado-Nación.

²⁴ Artículo 15 del TUE de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27.806.

Este concepto se vincula con dos aspectos: i) seguridad contra amenazas crónicas (hambre, enfermedad y represión); y ii) seguridad contra alteraciones súbitas de la vida cotidiana (ya sea a nivel de la comunidad o del propio país). (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994)

Sobre el estado del Acceso a la Información a la luz de los intereses de seguridad nacional

En un marco regional relativamente proclive a incorporar los estándares de protección del derecho de acceso a la información pública, la retención de información por razones de seguridad nacional es una de las limitaciones legítimas que despierta mayor preocupación a la sociedad civil de la región, junto con la protección de datos personales y el problema de la localización de la información.

La mayor parte de los países relevados cuentan con leyes de acceso a la información pública que, genéricamente, habilitan a clasificar cierta información reservada por razones de seguridad nacional, pero en general los ordenamientos jurídicos no regulan con precisión las condiciones para clasificar información por esta razón legítima. En los países sin ley de acceso, las normas de seguridad nacional quedan sin contrapeso por su ambigüedad y por la discrecionalidad que otorga al Estado

La clasificación y desclasificación de información por razones de seguridad nacional

En materia de clasificación de información por razones de seguridad nacional, Perú cuenta con normas específicas aunque tiene insuficiencias. Si bien la lista de información pasible de ser clasificada incluye algunas categorías que razonablemente pueden clasificarse como reservada (planes militares y de defensa, operaciones de apoyo, etcétera), se excede al permitir incluir bajo reserva a varias categorías indeterminadas que los ciudadanos tienen derecho a conocer.

Aunque, algunos de los países con normas e institucionalidad en Acceso a la información, incluyen la prueba de daño, el principio de máxima divulgación y los plazos legales de reserva, sería deseable que los procesos de clasificación de información por razones seguridad nacional se describieran detalladamente en las normas. Esto permite a los ciudadanos tener mejores herramientas para exigir una desclasificación de este tipo de información en vía judicial.

No hay que olvidar que las normas abiertas, que habilitan la clasificación de información bajo razones vagas, violentan el principio de legalidad establecido en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Otro aspecto de la clasificación de información es la forma en que el Estado debe llevar a cabo esta actividad. Ninguna ley de Inteligencia Nacional ni de Defensa Nacional en la región establece la obligación específica las resoluciones de clasificación. No obstante, las buenas prácticas en esta materia aconsejan que las resoluciones de confidencialidad basadas en razones de seguridad nacional u orden interno deben realizarse mediante resolución fundada y firmada por la autoridad responsable.

Ni el principio de legalidad, ni de necesidad en un Estado democrático se cumplen con este tipo de formulación, y este es un desafío central a la hora de armonizar la libertad de información y la limitación por razones de seguridad nacional, que se encuentra entre los intereses legítimos que puede proteger un Estado, de acuerdo al artículo 13 de la Convención.

Un desafío para todos los actores regionales vinculados a estos dos derechos en la región supone trabajar en el desarrollo de los conceptos de limitación “necesaria” y “proporcional”, en referencia con la no divulgación de información para proteger intereses de seguridad nacional.

Transparencia activa y seguridad nacional

En materia de transparencia activa encontramos un problema similar respecto a la seguridad nacional. En lo que hace a la divulgación proactiva de información sobre seguridad nacional, las legislaciones de la región tienen la debilidad común de no contar con disposiciones precisas que obliguen a divulgar categorías que hacen a las garantías democráticas, tales como: la existencia de toda autoridad militar; las leyes que rigen toda forma de vigilancia secreta y sistemas de archivos y registros secretos; la ubicación de todos los lugares de detención o privación de libertad de personas; información detallada sobre contrataciones militares, entre otras.

Control independiente de los conflictos entre acceso a la información y denegatoria de revelar información por razones de seguridad nacional

En cuanto al control independiente del cumplimiento del acceso a la información, si bien algunos países se encuentran más avanzados en este aspecto, en general se verifica una falta de independencia de los organismos de control administrativo externo en relación al poder que deberían controlar.

En algunos casos, como el de Chile y México, tanto el Consejo para la Transparencia como el IFAI han demostrado poder cumplir con sus funciones en forma independiente. No obstante, existen ejemplos regionales donde el poder político ha afectado, en alguna medida, el desempeño del órgano de control.

En el caso de El Salvador, este país aprobó recientemente su primera Ley de Acceso a la Información Pública, la cual creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con una amplia gama de competencias para implementar los aspectos operativos de la ley y para realizar el control de la misma: velar por la correcta interpretación y aplicación de esta ley; Garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la protección de la información personal; Establecer los lineamientos para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales y de la información pública, confidencial y reservada en posesión de las dependencias y entidades. Sin embargo como se ha apuntado más arriba, según las observaciones de Fusades, en la práctica, la conformación del instituto ha generado enfrentamientos entre los representantes de organizaciones de la sociedad civil y el poder político.

En la gran mayoría de los países presentados en ese estudio (Bolivia, Ecuador, Uruguay, Argentina y Perú, a través de la Defensoría del Pueblo), se pueden encontrar órganos de control administrativo que sólo tiene el poder de emitir recomendaciones cuando se enfrentan a un conflicto. Es decir, sin el poder de emitir resoluciones vinculantes, dichas medidas pueden no cumplirse.

La región aún se encuentra lejos de crear instituciones autónomas de supervisión de los organismos del sector seguridad, en línea con los estándares internacionales en esta materia. En países claves en esta materia, como Colombia y México, en los que el aparato estatal de seguridad es extenso, no existen organismos específicos para el control del mismo.

Protección de denunciantes y protección de fuentes informativas

Una excepción a la inexistencia de modelos comparados de protección a los denunciantes en la región lo constituye Perú. Los países de la región han desarrollado mecanismos constitucionales y legales para proteger el derecho de los periodistas y comunicadores a mantener el secreto de las fuentes, algo que constituye un avance sustancial para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión.

Desafíos pendientes

Este documento, que recopila información sobre la situación del acceso a la información pública sobre intereses de seguridad nacional en diversos países latinoamericanos, nos permite comprender los enormes desafíos que enfrenta la región de cara a la armonización de estos dos derechos en juego.

La diversidad de definiciones sobre seguridad nacional que encontramos en la región, muchas de las cuales provienen de épocas bajo gobiernos autoritarios o dictaduras que tuvieron lugar en las décadas de los 60 y los 80.

Las referencias más modernas a la seguridad nacional generalmente se encuentran reflejadas de manera fragmentaria en otro tipo de normativa que regula temas como las migraciones, telecomunicaciones o medio ambiente, seguridad pública o inteligencia. En menor medida, decretos y leyes de reciente aprobación abordan estos asuntos bajo estándares democráticos.

Cabe concluir que existe la necesidad de reflexionar y redefinir la seguridad nacional más allá de las funciones clásicas relacionadas con la defensa exterior o la prevención de amenazas contra las instituciones democráticas. Los estándares internacionales sugieren extender la función de defensa o seguridad nacional en relación a la protección las amenazas que puedan recibir las personas y sus derechos fundamentales.

La sociedad civil de la región y el sistema interamericano de derechos humanos pueden contribuir a un debate sobre estos dos derechos e intereses en juego, bajo las realidades sociales y económicas y la historia compartida en América Latina. Es necesario construir una concepción de seguridad nacional común a la región y, en ese marco, desarrollar y consolidar los principios que guían la convivencia del acceso a la información pública con los intereses de seguridad nacional.

La información disponible sobre este conflicto en la región, los Principios sobre el acceso a la información y seguridad nacional de OSJI, así como el resultado del Seminario “Seguridad Nacional y Acceso a la Información Pública” constituyen una buena línea de base para aportar en este sentido. La interacción de diversos ámbitos como las organizaciones de la sociedad civil, los Estados y las instancias supranacionales, como el Consejo de Seguridad de la UNASUR y el IPPDDHH, aparecen como oportunidades para debatir de manera democrática y participativa la armonización del derecho a la información pública y los intereses de la seguridad nacional.

Desde la perspectiva del acceso a la información pública este documento muestra que queda un largo camino por transitar en materia de definiciones y regulaciones necesarias sobre clasificación y desclasificación de información, transparencia activa en materia de seguridad nacional y generación de precedentes judiciales que ayuden a resolver esta relación.



Resta también extender a todos los países de la región instrumentos claves de transparencia y participación democrática. No todos los países cuentan con leyes de acceso a la información bajo estándares internacionales, normas de protección para los denunciantes e instituciones independientes, tanto hacer cumplir el derecho a la información, como para controlar a los organismos encargados de la seguridad del Estado.

La sociedad civil de la región tienen un papel a jugar en este asunto, generando hacia el futuro un grupo de trabajo sobre estos temas, así como incidiendo en los organismos regionales que abordan la promoción y protección de derechos humanos y las cuestiones de seguridad y defensa nacional, de modo que esta armonización se haga de acuerdo a estándares que preserven el derecho a saber de las personas.

5.- Bibliografía

- Artículo XIX, “Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información” Los Principios de Johannesburgo, (1996).
- Asamblea General de las Naciones Unidas, “66º Período de Sesiones”, (2011)
- Benítez Manaut, Raúl, “América del Norte: seguridad y defensa. Entre la cooperación y la seguridad nacional” en *Debate Nacional sobre Defensa: Aportes Internacionales*, Ministerio de Defensa Nacional y UdelaR, Uruguay, (2006).
- Cumbre Extraordinaria de las Américas, “Declaración de Nuevo León”, (2005).
- David, Charles-Philippe, “Laguerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie », Presses Siences Po, (2006).
- Lanza, Edison; Scrollini, Fabrizio; Fumega, Silvana “Venciendo la Cultura del Secreto, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública,(2011).
- “Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional”, Francia, (2006).
- Mendel, Toby, “Libertad de Información: Comparación Jurídica”, UNESCO, (2008).
- Mercosur, Consejo del Mercado Común, Decisión 14/09 (2009)
- Michener, Greg; Torres, Natalia, “How Well do Freedom of Information Laws Boost Openness?” Inter-American Dialogue’s, (2012).
- OEA, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)”, (1969).
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, (2000).
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Terrorismo y Derecho Humanos”, (2002)
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, (2009).
- OEA, Comité Jurídico Interamericano, “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública”, CJI/RES.147 (2008).
- OEA, Consejo Permanente, “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública” y su “Guía de Implementación”, CP/CAJP-2841/10, (2010).
- OEA, Informe Hemisférico del Comité de Expertos, “Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción”, (2008)
- OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría para la Libertad de Expresión, “Declaración conjunta de los relatores de Mecanismos de promoción de la libertad de expresión”, (2004).
- OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia” (2006).
- OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, (2011)Open Society Justice Initiative, “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información”,(2011).
- Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Declaración Conjunta sobre Wikileaks” (2011).

- Torres, Natalia, Diseño institucional para un efectivo acceso a la información pública, en Open Government: a journal on Freedom of Information (2009).

5.1.- Normativa nacional

Argentina:

Constitución Nacional, artículo nº 43
Ley de Defensa Nacional, nº 23.554 (1988)
Ley de Inteligencia Nacional, nº 25.520 (2001)
Decreto reglamentario 950/02 (2002)
Decreto reglamentario 1172/03 (2003)
Código Penal, leyes nº 144 y 277

Brasil:

Ley nº 7.170 (1983)
Ley nº 11.111/205
Ley de Acceso a la Información Pública, nº 5228 (2011)

Chile:

Constitución Política de Chile, artículo nº 1, inciso final

Colombia:

Constitución Política de Colombia, artículo nº 74
Ley nº 1.097 (2006)
Decreto Defensa Nacional
Decreto 1.834 (2002)

El Salvador

Ley de Defensa Nacional nº 984 (2002)
Ley de Acceso a la Información Pública nº 523 (2010)
Decreto nº 136 (2011)
Código del Proceso Penal, artículo nº 187-A

Guatemala

Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil, nº71 (2005)

México:

Ley Federal de Acceso a la Información Pública (2002)
Ley de Seguridad Nacional (2005)
Código Federal del Proceso Penal de México, artículo nº 243bis

Perú

Constitución Política del Perú, artículo nº 2 inc. 18



Ley nº 27.378 (2000)

Ley de Acceso a la Información Pública nº 27.806 (2003)

Ley del Sistema de Inteligencia Nacional nº 28.664 (2006)

Ley nº 29.542 (2010)

Uruguay

Ley nº 25.520 (1988)

Ley nº 18.650 (2010)

Anexo I –Cuestionario enviado a las organizaciones para el relevamiento de la información

ANTECEDENTES

Este cuestionario tiene por objeto una consulta regional reflexiva y productiva sobre la promulgación de los Principios globales de Seguridad Nacional y el Derecho al Acceso a la Información.

El objetivo de este trabajo es la producción de principios que (1) exijan el respeto de un amplio espectro de involucrados, desde legisladores, funcionarios gubernamentales y profesionales de inteligencia, hasta expertos en libertad de información y (2) sean lo suficientemente detallados para proporcionar una orientación concreta a los redactores de las normas, en una de las arenas más desafiantes, especialmente aquellas que generan consecuencias en el respeto de los derechos humanos y la rendición de cuentas democrática.

INSTRUCCIONES

Por favor llenar el siguiente cuestionario con el mayor detalle posible, y citar fuentes donde sea posible. Las preguntas están divididas según el nivel de prioridad. Si hay preguntas cuya respuesta no es posible hallar a través de los recursos existentes, por favor saltar las preguntas dejando una explicación de la situación.

PREGUNTAS

Información de la institución

Nombre:

Afiliación institucional u organizacional:

Mail:

Telephone:

Fiche:

I. Fuentes

Personas consultadas (ej. individuos y sus organizaciones respectivas)

Fuentes primarias consultadas (ej. leyes, proyectos de ley, etc.)

Fuentes secundarias consultadas (ej. Informes, artículos, etc.)

II. Preguntas prioritarias

A. Leyes y políticas marco de seguridad nacional

- 1- ¿El término “seguridad nacional” es utilizado en legislación relevante? Si no es así, ¿cuál es el término usado?
- 2- ¿Cuál es la definición de “seguridad nacional” (o del término asociado)?
- 3- ¿La concepción de seguridad nacional incluye las relaciones internacionales y relaciones exteriores del país?

- 4- ¿Las leyes de acceso a la información pública (AIP) han sido utilizadas para buscar información relacionada a la seguridad nacional? ¿Fueron efectivos estos esfuerzos?

B. Reglas para la clasificación

- 1- ¿Las reglas para la clasificación de la información están públicamente disponibles?
- 2- ¿Existe una lista de categorías de información - en la ley o en los reglamentos - que puede ser retenida por razones de seguridad nacional (por ejemplo, los planes militares, medidas de protección de la infraestructura militar, etc.)? Si es así, ¿qué categorías de información se incluyen en la lista?
- 3- ¿Qué debe hacer la autoridad pública para justificar la no divulgación en general? Es decir, la afirmación de la autoridad pública de que se aplique una excepción es suficiente?, ¿Existe un estándar establecido en la ley o los reglamentos sobre el tema? Por ejemplo, se establece que una autoridad debe indicar las razones de por qué la revelación perjudicaría un interés protegido en particular
- 4- ¿Existe un proceso para solicitar la desclasificación de archivos?
- 5- ¿Las autoridades públicas pueden negarse a confirmar o negar si determinada información o los documentos requeridos se encuentra en su poder? En el caso afirmativo, ¿bajo qué circunstancias?

C. Categorías de información de alto interés público

- 1- ¿Qué requisitos de divulgación proactiva existen en relación al sector seguridad?
- 2- El gobierno provee acceso a la información sobre los siguientes ítems? De no ser así, por favor explicar por qué motivos el gobierno generalmente restringe dicha información (si es que el gobierno proporciona algún motivo)
 - a) Todos los organismos del sector seguridad
 - b) Todas las leyes y reglamentos que regulan los organismos del sector seguridad
 - c) Presupuesto y gastos de los organismos del sector seguridad
 - d) Leyes reguladoras de la vigilancia (surveillance)
 - e) Notificaciones de vigilancia a aquellos que han sido sometidos a vigilancia
 - f) Leyes y reglamentos relacionados a la detención de personas y el trato hacia los detenidos
 - g) La ubicación de los centros de detención
 - h) Información relacionada a las adquisiciones del sector seguridad
 - i) Información sobre salud pública, seguridad y medio ambiente
- 3- Si su país tiene una ley de AIP, ¿la ley incluye un análisis del interés público? (¿La ley manifiesta que la información debe ser revelada, aunque se pudiera dañar el interés protegido, siempre y cuando el interés público en su divulgación sea mayor que los posibles daños?). En caso afirmativo, ¿cuál es el estándar que enmarca el interés público?
- 4- ¿El interés público es considerado a la hora de la clasificación de documentos? ¿El interés público es considerado a la hora de desclasificar documentos?
- 5- ¿El interés público es considerado al momento de decidir si una persona debe de ser condenada por desclasificar información clasificada?

D. AIP: administración y apelaciones

- 1- ¿Qué tipo de órganos de control del AIP existen? Es decir, ¿hay una Comisión o Comisionado de Información, o algún otro organismo similar?
- 2- ¿Existe un derecho explícito a la revisión judicial para los casos de denegación de información? Si es así, ¿qué ley o decreto garantiza dicho derecho?

E. Supervisión judicial

- 1- En una revisión judicial del caso del uso de la excepción de reserva, ¿el tribunal tiene la facultad de examinar información clasificada que una autoridad pública está intentando retener de la divulgación pública?
- 2- ¿Los jueces tienen la capacidad de ordenar la liberación de información en un caso de revisión judicial del caso del uso de la excepción de reserva por motivos de seguridad nacional, donde la autoridad pública asegura que la información es clasificada?
- 3- En la norma y en la práctica, ¿todas las decisiones judiciales son públicas? ¿Las decisiones judiciales pueden resguardarse por motivos de seguridad nacional?
- 4- En la norma y en la práctica, ¿las audiencias y los juicios son siempre públicos? ¿Hay excepciones para esto?
- 5- En la norma y en la práctica, en un procedimiento judicial, ¿la evidencia es siempre la base de una condena pública?

F. Protección de los denunciantes

1. ¿Los servidores públicos (oficiales, miembros de las fuerzas armadas o la policía, etc.) tienen la obligación, en la ley o en la práctica, de divulgar cierta información relativa a abusos (ej. violaciones de la ley, corrupción, riesgos en la salud pública o en la seguridad nacional, etc.)? De ser así, qué información tienen la obligación de publicar y en base a qué leyes o políticas?
2. ¿Existe una ley (o leyes) para la protección del denunciante? (Por favor, si las hay, agregar el link a la ley (leyes) o un PDF) Las leyes de protección del denunciante rigen también para los sectores de la seguridad, defensa e inteligencia
3. ¿Existen mecanismos específicos para que el personal público divulgue información sobre irregularidades en organismos *internos* del sector seguridad?
4. ¿Existen mecanismos para que el personal público divulgue información sobre irregularidades en organismos independientes (ej. ombudsman, cuerpo legislativo, defensoría del vecino, etc.)?
5. ¿Qué protecciones contra represalia existen para aquellos servidores públicos que proveen de información sobre irregularidades en la gestión gubernamental, etc. a un organismo interno o independiente que la solicita para una investigación?
6. ¿Existe alguna protección para los servidores públicos que divulgan información sobre irregularidades al público (incluidos los medios de comunicación)? Si es así, ¿cuáles son esas protecciones y bajo qué circunstancias son aplicables?

III. Preguntas de segundo rango

A. Reglas de clasificación de la información

- 1- ¿Quién tiene la autoridad para clasificar la información (ej. oficiales o autoridades gubernamentales, que nivel de autoridad portan, etc.)?
- 2- ¿Los documentos han de estar marcados en el orden en el que deben de ser considerados clasificados?
- 3- ¿Cuál es el máximo período de clasificación? ¿Hay alguna excepción que permita períodos de clasificación más largos?
- 4- ¿Existe la posibilidad de clasificación indefinida, ya sea en la norma o en la práctica?
- 5- ¿Cuáles son las diferentes categorías de clasificación (secreto, ultra secreto), si es que las hay? ¿Cómo se definen?

B. Archivos

- 1- ¿Existe un archivo para la información gubernamental con información relacionada a la seguridad nacional?
- 2- ¿Existen reglas de archivo disponibles al público?

C. Control del sector seguridad

- 1- ¿Qué tipo de organismos de control existen para el sector seguridad – incluyendo organismos internos, independientes y parlamentarios?
- 2- ¿Qué tipo de leyes y decretos regulan el acceso a la información por parte de los organismos de control a las entidades vigiladas?
- 3- ¿Las entidades del sector seguridad le pueden negar información a los organismos de control?
- 4- ¿Las leyes de AIP rigen para los organismos de control? (por ejemplo, ciudadanos buscando acceso a información en manos de organismos de control)

D. Protección de los medios de comunicación

1. ¿El gobierno puede obligar a un periodista u otro miembro de la sociedad civil a revelar una fuente confidencial en una investigación sobre la divulgación no autorizada de información al público? Si es así, ¿por qué motivos? ¿Qué protecciones se aplica en esos casos? ¿Sucede en la práctica?
2. ¿El gobierno puede adelantarse a la publicación de información en aras de preservar la seguridad nacional? Si es así, ¿por qué motivos? ¿Qué información debe proporcionar el gobierno, y a quién, con el fin de justificar esta restricción en la publicación? ¿Qué protecciones se aplican en ese caso? ¿Sucede esto en la práctica?



Anexo II- Listado de participantes del Seminario Internacional sobre Seguridad Nacional y Acceso a la Información

Universidad de Palermo, Buenos Aires - marzo 2012

Organizadores: CELE, CAinfo y Open Society Justice Initiative

OSF

Darian Pavli

Darian Pavli es abogado superior en asuntos de libertad de información y expresión de la Justice Initiative de la Open Society Foundation. Entre otras cosas, ha participado en litigio estratégico ante mecanismos internacionales de derechos humanos y ha desempeñado un rol de liderazgo en los esfuerzos a establecer el derecho al acceso a la información gubernamental como un derecho humano básico en el ámbito internacional. Pavli trabaja en cercanía con grupos de derechos humanos de África, Europa del Este, y América Latina, entre otros lugares, para enfrentar diversas faltas en la libertad de información y expresión, y escribe y presenta extensivamente sobre estos temas. Antes de sumarse a la Open Society Foundation, Pavli trabajaba como investigador de los países balcánicos del sur para Human Rights Watch y como abogado superior de la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa en su misión en Albania. Ha dictado clases sobre derecho constitucional en su país de origen, Albania, y es titular en derecho de la escuela de derecho de NYU y la Universidad de Europa Central. Pavli es un fundador y miembro del comité de la Asociación Internacional de Abogados de Medios.

Emi MacLean

Se desempeña como agente de derecho en libertad de información y expresión en la Iniciativa de Justicia del Open Society Foundation donde se enfoca en libertad de información y expresión en el ámbito internacional. Previamente, MacLean trabajó como abogada en el Centro de Derechos Constitucionales (CCR) en temas relacionados con Guantánamo y otros tipos de detención ejecutiva por medio de litigio, reforma legislativa, y asesoramiento internacional. Además, trabajó en Médicos sin Fronteras (MSF) donde encabezó la misión por el proyecto de cuidado y tratamiento de la SIDA en Sudáfrica, y después trabajó en la misma organización como directora en EEUU de la campaña para el acceso a las medicinas esenciales.

Vonda Brown

Vonda Brown es oficial superior del Programa de América Latina en la Open Society Foundation, donde se enfoca en temas de transparencia y responsabilidad. En esa posición, supervisa las actividades de la fundación para promover el derecho de acceder a la información pública, la transparencia y responsabilidad en América Latina. Adicionalmente, Brown fue esencial en la organización de la Alianza de Migración de América Central y México, una alianza de fundaciones privadas que promueve los derechos de los migrantes en América Central y México. Brown se sumó a la fundación en 2005 ya con muchos años de experiencia en liderazgo y dirección estratégica en América Central. La mayoría de su experiencia se centra en las materias de gobernabilidad, política pública, desarrollo rural, y derechos humanos. Previamente, Brown manejaba la iniciativa hemisférica de transparencia y anticorrupción de Partners of the Americas. Entre 1995 y 2002, vivió en Nicaragua donde manejaba donaciones para el Plan Internacional Nicaragua (Plan), y después dirigió su programa del campo. Allí, Brown era



responsable de los programas del gobierno local, salud, educación, agua, y desarrollo comunitario y sanitario de 100 comunidades en los departamentos de Managua, Chontales, Carazo, y Masaya. Durante sus primeros años viviendo en Nicaragua, Brown sirvió como una voluntaria de desarrollo comunitario y de recursos con el programa estadounidense Cuerpo de Paz (Peace Corps), lo que le brindó la oportunidad de trabajar con gobiernos municipales y el Ministro de Recursos Naturales. Brown es titular de una maestría en políticas públicas y gestión pública del programa de maestría de asuntos públicos e internacionales en la Universidad de Pittsburgh, un diploma de administración social de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y un título profesional de desarrollo rural de la Universidad de Alaska. Es bilingüe en español e inglés y también habla portugués.

Eszter Fillipinyi

Eszter Filippinyi es oficial de programa del Fondo para el Derecho de Información (Right to Information Fund, Rights Initiatives) de la Open Society Foundations, con oficina en Budapest. El programa coordina cabildeo y otorga apoyo financiero y técnico a organizaciones de la sociedad civil a nivel global para promover el derecho de acceso a la información, incluyendo tanto procesos de adopción de nuevas leyes, como la implementación de las legislaciones existentes. Uno de los objetivos más importantes del programa es promover la aplicación del derecho de acceso a la información para proteger otros derechos humanos, sobre todo los de las comunidades vulnerables y discriminadas. Eszter antes de adherirse al programa Rights Initiatives, trabajó como oficial de programa en acceso a la información y libertad de expresión en el Open Society Justice Initiative. Desarrolló e implementó proyectos en el área de acceso a la información a nivel global, incluyendo monitoreos, capacitaciones, asistencia técnica e implementación de clínicas jurídicas. Eszter tiene un master en literatura y lingüística española y francesa de la Universidad ELTE de Budapest y también se graduó en economía en la Escuela de Comercio de Budapest (KFKK). <http://www.soros.org/initiatives/rights-initiatives/focus/access>

CELE - Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información

Eduardo Bertoni

Fue Director Ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con sede en la ciudad de Washington DC. Entre 2002 y 2005 fue el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de Estados Americanos (OEA). Bertoni es abogado de nacionalidad argentina, egresado de la Universidad de Buenos Aires, ex becario del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia en Nueva York. Tiene una Maestría en Políticas Internacionales de la Universidad George Washington. Asimismo, es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y fue designado por concurso profesor Adjunto de Derecho Penal y Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. En ambas casas de estudio ha dictado cursos de grado y postgrado. Fue asesor legal en varias organizaciones no gubernamentales en Argentina y en el extranjero. Ha trabajado asimismo como asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Bertoni ha escrito varios artículos y libros sobre el derecho a la libertad de expresión, sobre reformas judiciales y sobre derecho penal internacional. Sobre estos temas, también ha dictado cursos y conferencias en varios países.

Natalia Torres



Es investigadora especializada en políticas de transparencia y acceso a la información. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires -donde fue docente y participó en diferentes proyectos de investigación- y fue becaria del CONICET. Recientemente, se graduó de Magister en Políticas Públicas en el University College London del Reino Unido gracias al apoyo del programa Chevening. Fue Coordinadora en temas de transparencia en la Fundación Poder Ciudadano –Capítulo Argentino de Transparencia Internacional- y Coordinadora del Área de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) desde donde lideró la promoción del derecho de acceso a la información entre el 2003 y el 2007. Como investigadora ha realizado consultorías para agencias gubernamentales, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, Natalia Torres trabaja en los proyectos del CELE “Información pública y datos personales y “Hacia una política pública de la gestión de la información”.

Verónica Ferrari

Es estudiante de la carrera de Ciencias de Comunicación en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como coordinadora del área de comunicación y prensa de organizaciones no gubernamentales como el Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Actualmente, también realiza colaboraciones para la revista Haciendo Cine.

CAinfo – Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública

Edison Lanza

Es doctor en derecho y ciencias sociales y doctorando por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), consultor en Libertad de Expresión y Derecho a la Información, así como regulaciones de medios electrónicos. Es director del Centro de Acceso a la Información Pública (CAinfo), una organización focalizada en el derecho de acceso a la información y libertad de expresión. Participó en la propuesta y cabildeo que promovió la adopción de la primera ley de acceso a la información en Uruguay, la despenalización de los delitos de comunicación y la regularización de radios comunitarias. Desde 1998 es profesor de Acceso a la Información y legislación de medios en cursos de grado y posgrado de la Universidad Católica del Uruguay. Es también asesor legal de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU). Como periodista trabajó en diversos medios de Uruguay. Actualmente escribe en el Semanario Búsqueda de Montevideo.

Mariana Mas

Mariana Mas es investigadora en acceso a la información y transparencia. Es licenciada en Ciencia Política de la Universidad de la República, Uruguay. Se graduó de Magister en Política Internacional en la Université de Sherbrooke, Canadá. Como investigadora ha realizado consultorías para agencias gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente trabaja en el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública donde se desempeña como oficial de proyecto para acceso a la información y gobierno abierto.

Participantes

Ramiro Álvarez Ugarte

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Ramiro es abogado por la Universidad Católica Argentina (UCA, 2002) y Master en Derecho (LLM) por la Universidad de Columbia (2009), donde fue becario Fulbright y Harlan Fiske Stone Scholar. Se ha desempeñado como abogado de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2009-2011) y antes trabajó en el área de Libertad de Expresión de la ADC (2007-2008). Cursó una Maestría en Periodismo en la Universidad de San Andrés (2005) y fue profesor ayudante de Derecho Constitucional en la UBA (2005-2008). Actualmente coordina la Clínica de Acceso a la Información de la Universidad Nacional de La Plata.

Michael Camilleri

Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression. Inter-American Commission on Human Rights. Organization of American States

Michael Camilleri trabaja como especialista en derechos humanos en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Antes de llegar a la Comisión, trabajó como abogado senior en el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), donde litigó varios casos ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudió derecho en la Universidad de Harvard, donde fue cofundador del Harvard Law Student Advocates for Human Rights. De 2004 a 2005 trabajó con organizaciones de la sociedad civil en Guatemala a través de la beca Henigson del Programa de Derechos Humanos de Harvard. Asimismo, tiene experiencia profesional en el estudio legal White & Case LLP y en la organización de desarrollo Movimondo. Ha ofrecido seminarios y publicado artículos académicos sobre derechos humanos en Estados Unidos y América latina, y ha sido profesor adjunto en la Washington School of Law de American University y la Facultad de Derecho de la Universidad de Baltimore.

Mario González Vargas

Procuraduría General de la Nación

Procurador Delegado Preventivo en Derechos Humanos y Asuntos Étnicos actualmente, Presidente del Instituto de Altos Estudios para la Paz (IDEPAZ) 2002-2009, Senador de la República 1998-2002, Comisionado Nacional para la Policía 1995-1996, Asesor Especial del Secretario General de la OEA 1986-1994, Ministro Plenipotenciario ante la OEA 1984-1986, Ministro Consejero ante la República Francesa 1983-1984, Representante a la Cámara 1978-1982, Profesor en la Universidad del Rosario y en Universidad Católica de Bogotá, Doctorado de Universidad de la Universidad de París II 1972-1974 y abogado de la Universidad del Rosario 1971

Avelino Guillén Jaúregui

Abogado

Abogado con estudios de Maestría en Derecho Penal y Doctorado en la Universidad San Martín de Porres (Perú); con más de 31 años de servicios en el Ministerio Público, habiendo intervenido en la condición de Fiscal en importantes procesos sobre narcotráfico, terrorismo, delitos de lesa humanidad y corrupción, en la actualidad me desempeño como abogado independiente.



Jaime Edwin Martínez Ventura

Academia Nacional de Seguridad Pública

Abogado y Notario. Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de El Salvador. Diplomado en Criminología y Justicia Penal Juvenil por el Consejo Nacional de la Judicatura. Fundador y director desde septiembre de 1993 hasta noviembre de 2005, del Centro de Estudios Penales de El Salvador, CEPES. Entre noviembre de 2005 y mayo de 2009 fungió como Director de la Unidad de Justicia Juvenil de la Corte Suprema de Justicia. Desde el 1 de junio de 2009 se desempeña como Director General de la Academia Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. Es miembro del Consejo Latinoamericano del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, INECIP; miembro del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional y miembro del Consejo de la Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad, con sede en Guatemala.

Javiera Blanco Suárez

Fundación Paz Ciudadana

Javiera Blanco Suárez estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Chile y es Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Diplomada en Metodología de la Investigación de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y Diplomada en Reforma Procesal Penal, Juicio Oral y Litigación de la Universidad Diego Portales. Trabajó en la Fundación Paz Ciudadana como investigadora y coordinadora de diferentes proyectos en temas de seguridad pública. En 2006 fue nombrada Subsecretaria de Carabineros del Ministerio de Defensa, convirtiéndose en la primera mujer en asumir el cargo durante dicho período. En su calidad de Subsecretaria de Carabineros, fue Presidenta de la Comisión Ejecutiva del Programa de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile para Policías Uniformadas (CECIPU) y Secretaria Ejecutiva del mecanismo de cooperación policial para Haití. En 2007, tras el terremoto, fue designada Ministra en Campaña, correspondiéndole implementar las primeras medidas de emergencia. Actualmente es Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana. También es miembro consejero de Comunidad Mujer; Directora de Fundación Paternitas; Directora de la Fundación "Proyecto B; Miembro del Consejo de la Sociedad Civil de la Defensoría Penal Pública; e Integra los consejos asesores del Servicio Nacional para la prevención y tratamiento de drogas y alcohol (Senda), y del Ministerio de Justicia.

Javier Castro De León

FUSADES

Abogado, graduado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Postgrado en Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca, España y Diploma sobre la Unión Europea y la Integración Centroamericana en la Universidad de Alcalá, España. Actualmente es el Director del Departamento de Estudios Legales de Fusades. Ha trabajado en la promoción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en las actividades del Grupo Promotor. Asimismo, dirige los Observatorios Legislativo y Judicial de FUSADES como mecanismos de promoción de la transparencia.

María Laura Castelazo Díaz Leal

IFAI

Abogada. Ha colaborado desde 2004 en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos especializándose en temas de clasificación y datos personales. Diseñó y dirigió el Taller de Ley de Acceso a la Información Pública: retos, desafíos y prospectivas que impartió la



Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala en octubre de 2009. Participó en la Conferencia que organizó “Open Society Justice Initiative” para la revisión de los “Principles on National Security and the Right to Information”, en Budapest, Hungría.

Eduardo Guerrero
Lantia Consultores

Estudió Administración Pública y Ciencia Política a nivel licenciatura, maestría y doctorado en El Colegio de México, la Universidad de Delaware y la Universidad de Chicago. Formó parte del grupo de funcionarios que inició los trabajos del Instituto Federal de Acceso a la Información de México. Entre sus textos más recientes se cuentan Para entender la transparencia y Transparencia y seguridad nacional. Dirige la revista electrónica Transparencia y Privacidad: Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, publicada semestralmente por el IFAI en español e inglés. Actualmente es Socio Fundador de Lantia Consultores, S.C.

Jo-Marie Burt
George Mason University

Jo-Marie Burt obtuvo su doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Columbia en 1999. Actualmente es profesora en George Mason University, donde es directora del Programa de Estudios Latinoamericanos y co-directora del Centro de Estudios Globales. A su vez es Asesora Principal de la Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA), donde colabora con el programa sobre derechos humanos en el Perú. Sus investigaciones se centran en temas relacionados con violencia política, derechos humanos, y justicia transicional; movimientos sociales y la sociedad civil; y memoria histórica. La Dra. Burt ha dictado conferencias en varias universidades en los Estados Unidos, Europa, y América Latina, y en 2010 fue la cátedra “Alberto Flores Galindo” en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Entre 2002 y 2003, la Dra. Burt fue investigadora para la Comisión de Verdad y Reconciliación del Perú, y fue observadora acreditada del juicio al ex presidente peruano, Alberto Fujimori, quien en 2009 fue condenado a 25 años en prisión por violaciones de derechos humanos. Ha recibido apoyo para sus investigaciones de Open Society Foundations, United States Institute of Peace, Fulbright Foundation, Aspen Institute, Latin American Studies Association, y John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, entre otros. Es autora de libro, Silencing Civil Society: Political Violence and the Authoritarian State in Perú (Palgrave, 2007), que fue publicado por el Instituto de Estudios Peruanos en 2009 (y una segunda edición en 2011) bajo el título Violencia y Autoritarismo en el Perú: Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori. Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre procesos de justicia en casos de graves violaciones a los derechos humanos en el Perú, y está terminando un libro sobre el juicio a Fujimori.

Alejandro Delgado Faith
IPLEX

Presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX. Abogado, Notario Público en la Universidad de Costa Rica, Magister en Derecho Constitucional. Abogado en Niehaus Abogados. Asesor legal de los colegios profesionales de Periodistas, Médicos Veterinarios, Trabajadores Sociales, Psicólogos y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Abogado Externo de Banco Crédito Agrícola de Cartago, Instituto Fomento Cooperativo (Infocoop R.L.), Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica Canadá, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Caja Costarricense del Seguro Social. Arbitro de



Derecho de los centros de Resolución de Conflictos de la Cámara de Comercio, Colegios de Ingenieros y Arquitectos, Médicos y Cirujanos y Abogados de Costa Rica. Tiene estudios en arbitraje comercial internacional Washington College of Law. American University. Ha sido profesor universitario en la Universidad de Interamericana de Costa Rica y Universidad Internacional de las Américas.

Maria del Camen Ongay Tartaglia

Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública

Abogada egresada de la UDELAR. Presidenta del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Secretaria de Compilación y Sistematización de Normas del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública. Docencia en la Universidad de la República en calidad de Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Público II, Derecho Administrativo- y Derecho Público I, Derecho Constitucional. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, Facultad de Derecho. Miembro del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad de la República-Facultad de Derecho.

Hernán Charosky

Poder Ciudadano

Es licenciado en sociología (UBA), becario Fulbright y magister en políticas públicas por la George Washington University (EEUU). Antes de ingresar a la organización, Hernán Charosky se desempeñó como consejero de políticas en la Oficina de Integridad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue investigador y analista de la Oficina Anticorrupción y consultor en proyectos apoyados por Open Society Institute, PNUD y USAID, entre otros.

Darío Ramírez Salazar

Artículo 19 México y Centro América

Darío es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Derecho Público Internacional por la Universidad de Ámsterdam; es autor de numerosos artículos en materia de libertad de expresión, acceso a la información, medios de comunicación y derechos humanos. Actualmente, participa en el programa Radio Trece de Javier Solórzano, es columnista invitado de El Universal, Excelsior y el Nuevo Mexicano. Es corresponsal de la publicación inglesa INDEX en México. También es profesor de las materias de Periodismo Internacional y Análisis de la Información Internacional en la Universidad Iberoamericana, así como conductor de Zigma periodista en Radio Ibero 90.9 FM. Desde 2006, es Director de la Oficina para México y Centroamérica de ARTICLE XIX. Antes de unirse a la organización civil, Darío fue Director General Adjunto de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Antes de trabajar en la Secretaría de Gobernación, Darío realizó trabajo humanitario en la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR), en El Salvador, Honduras, Cuba, Belice, República Democrática del Congo y Angola.

Karina Banfi

Alianza Regional para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información

Argentina, abogada de la Universidad de Buenos Aires con cursos de posgrado en derechos humanos y media law en University of Oxford, UK y American University, USA. Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información desde el 2009. La Alianza Regional incluye veinticuatro



organizaciones de la sociedad civil de dieciocho países de América. Ha sido consultora de la OEA y la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH. Previamente, fue coordinadora de programas regionales de transparencia y gobernabilidad para la Fundación Trust for the Americas de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Washington, DC. Trabajó con documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la organización National Security Archive (NSA) sobre la última dictadura argentina y la violación de derechos humanos. En Argentina, fue investigadora en la Unidad del Ministerio de Justicia que se ocupó de las irregularidades en el juicio sobre el atentado de terrorismo internacional contra la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), trabajando con documentos desclasificados de la Secretaría de Inteligencia del Estado.

Andrés Morales
FLIP

Director de la Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP. Abogado y periodista de la Universidad de los Andes, con estudios en derechos humanos en la Universidad Robert Schumann en Estrasburgo, Francia. Ex asesor en gobernabilidad democrática del PNUD y colaborador del portal Semana.com. Actualmente profesor de la maestría en periodismo de la Universidad de los Andes.

Jonathan Hafetz
Associate Professor of Law

Jonathan Hafetz es profesor adjunto en Seton Hall Law School (Newark, New Jersey, EEUU) que dedica su investigación a los temas de seguridad nacional, derechos humanos, migración, y ley constitucional de Estados Unidos. Hafetz es autor del libro de próxima aparición, *Habeas Corpus after 9/11: Confronting America's New Global Detention System* (NYU Press 2011), co-editor de *The Guantanamo Lawyers: Inside a Prison Outside the Law* (NYU Press 2009). Investigaciones de su autoría han aparecido en varias publicaciones de derecho. Antes de desempeñarse como profesor, Hafetz trabajó en la ACLU (una organización estadounidense reconocida que protege los derechos civiles), fue director de litigio en el Brennan Center for Justice de NYU, y fue fellow en Gibbons, P.C. Además, Hafetz sirvió como abogado en varios juicios notables sobre hábeas corpus, entre ellos tres que se trataban de detenidos en el notorio centro de detención, Guantánamo. Adicionalmente, Hafetz ha elaborado varios "amicus curiae briefs" y ha declarado frente al congreso estadounidense sobre hábeas corpus. Profesor Hafetz es titular de la escuela de derecho de Yale (EEUU), Oxford University (Inglaterra), y Amherst College (EEUU).

Javier Osorio
Universidad de Notre Dame

Javier Osorio es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Su principal agenda de investigación se centra en el análisis dinámico de violencia relacionada con el crimen organizado en México. Actualmente es Fellow del programa "Drogas, Seguridad y Democracia" del Social Science Research Council – Open Society Foundations, y también es Fellow del United States Institute of Peace. Su investigación de doctorado ha recibido apoyo de la National Science Foundation. Antes de ingresar a los estudios de postgrado, Javier fungió como Especialista en Sociedad Civil de la oficina del Banco Mundial en México donde vinculó proyectos de desarrollo, participación ciudadana y combate a la corrupción. Adicionalmente trabajó en el Instituto Federal Electoral y ha sido consultor de



varias organizaciones de la sociedad civil enfocadas en temas de transparencia y participación ciudadana.

Alán García

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

Alán García Campos es Oficial de Derechos Humanos en la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos donde coordina a la Unidad Legal y de Análisis. Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, cuenta con una maestría en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto. Ha realizado cursos de derechos humanos en diversas universidades y centros de estudios. Se ha desempeñado como profesor de materias relacionadas con los derechos humanos, derecho constitucional y derecho internacional. Ha publicado diversos ensayos sobre temas de derecho constitucional, derechos humanos, libertad de expresión y acceso la información.

Ezequiel Nino

ACIJ

Ezequiel Nino. Abogado de la Universidad de Buenos Aires. Master en Derecho de la Universidad de Nueva York (Becario de la Comisión Fulbright) y Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Pompeu Fabra y Universidad de Barcelona, Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo.

Flávia Annenberg

CONECTAS

Flávia Annenberg es abogada de Conectas Derechos Humanos, graduada en derecho de la Universidad de São Paulo, maestranda en el Departamento de Derecho Económico y Financiero de la misma institución e investigadora de la Sociedad Brasileira de Derecho Público (SBDP).

Javier Casas

Suma Ciudadana

Es abogado. Desde 1995 hasta 2002 fue periodista en el diario El Comercio de Perú. En 2001, fue ganador del premio a la excelencia periodística en la categoría Periodismo de profundidad, otorgado por SIP. Desde 2002 hasta 2009 fue director del área jurídica del Instituto Prensa y Sociedad. Actualmente preside Suma Ciudadana. Litiga en materia de hábeas data y libertad de expresión en el ámbito civil. Ha apoyado a entidades públicas y privadas en la implementación de políticas de transparencia. Promueve el uso masivo de la información pública a través de archivos electrónicos.

Juan Faroppa

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay). Profesor Asistente de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay). Sub-Secretario (Vice-Ministro) del Interior del Gobierno de Uruguay entre marzo de 2005 y marzo de 2007. Integrante del Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Marzo de 2011 a la fecha. Miembro de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, designado por el Presidente de la República a propuesta de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos entre marzo de 2008 y mayo de 2010. Consultor del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría



General de las Naciones Unidas; del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Trabajó para la Organización de las Naciones Unidas en misiones oficiales en El Salvador, Guatemala, Colombia, Bolivia y Honduras. Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Responsable de la preparación del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicado en diciembre de 2009. Trabajó como consultor para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Autor de varias publicaciones sobre derechos humanos y sobre seguridad ciudadana.

Roberto C. Pereira Chumbe

IPYS

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho Penal por la Universidad de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. Especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Profesor de Derecho Penal en la Maestría de Derecho Penal y en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. También ejerce la docencia en la Facultad de Artes y Ciencias de la Comunicación de la misma universidad. Entre 1998 y el 2008 fue funcionario de la Defensoría del Pueblo del Perú, donde tuvo a su cargo la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y la Primera Adjuntía. Socio fundador del Estudio Pereira&Asociados, especialistas en Derecho Penal, libertad de expresión y acceso a la información pública. Es asesor legal del Instituto Prensa y Sociedad - IPYS.

Gastón Chillier

CELS

Abogado, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Obtuvo una Maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Notre Dame, en los Estados Unidos. En el año 2001 realizó una pasantía en la organización no gubernamental Open Society Institute - Center of Crime, Communities & Culture, con sede en la Ciudad de Nueva York. Desde el año 2001 al 2003 se desempeñó como director del programa de América Latina de Global Rights. Trabajó en el entrenamiento a organizaciones no gubernamentales nacionales en el uso de los mecanismos internacionales y regionales (UN y OEA) de protección de los derechos humanos (énfasis en discriminación racial) y en el uso de litigio estratégico nacional para fortalecer las instituciones estatales encargadas de garantizar el goce de los derechos humanos. Con posterioridad, trabajó como Asociado Senior en Derechos Humanos y Seguridad, en Washington Office on Latin America (WOLA), cargo que desempeñó hasta noviembre de 2005. Allí trabajó especialmente en el monitoreo, análisis e incidencia de las políticas de seguridad de Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA) para América Latina desde una perspectiva de derechos humanos y democracia. Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). El CELS es un organismo no gubernamental que desde hace 25 años desarrolla acciones destinadas al fortalecimiento de las instituciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho. Con anterioridad, ha trabajado como abogado del programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana del CELS. Se dedicó a temas relacionados con reparación a las víctimas del terrorismo de estado, independencia del poder judicial y acceso a la información pública. Por otro lado, colaboró en la materia de Derechos Humanos y Garantías en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Además, ha escrito



además numerosos artículos en libros y revistas jurídicas de la argentina y del extranjero sobre derecho internacional de los derechos humanos y democracia.

Andrés C. D'Alessandro

FOPEA

Licenciado en Ciencias de la Comunicación, con orientación en Periodismo de la Universidad de Buenos Aires. Desde diciembre de 2008 hasta la fecha es Director Ejecutivo del Foro de Periodismo Argentino (Fopea), organización que integra desde 2003. Entre otras actividades y encuentros se desempeñó como representante y conferencista de Fopea en el XIV IFEX General Meeting (Oslo, Noruega-2009); XV IFEX General Meeting (Beirut, El Líbano-2011) en el Seminario Internacional "Seguridad, Protección y Libertad de Expresión en México" (CENCOS e IMS, Cdad. de México, 2010); en el Seminario "Libertad de información: El derecho a saber" (UNESCO, Montevideo, Uruguay-2010); en el Foro Hemisférico sobre Libertad de Expresión (IOA, La Jolla, Estados Unidos-2011). Desde septiembre de 2002 hasta diciembre de 2008 fue investigador y Staff Writer del Bureau en Buenos Aires del diario Los Ángeles Times, medio con el que sigue colaborando de manera esporádica. Desde abril de 2002 hasta diciembre de 2009 fue investigador y corresponsal del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS-Perú) en la Argentina en donde realizó cobertura de la temática de Libertad de Prensa, realización de investigaciones sobre problemáticas vinculadas al ejercicio de la profesión periodística y relevamiento de casos de periodismo de investigación. Entre 2005 y 2010 fue colaborador de las publicaciones Gatopardo (México), Cosas (Perú), Key (Argentina), Buenos Anuncios (Argentina) y ESPN Magazine (Estados Unidos). Entre 2004 y 2008 fue Profesor Titular de Cátedra de la materia "Taller de Redacción Periodística 2", en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). En el año 1999 recibió la Nominación al Premio Estímulo TEA en la categoría Revistas por la publicación "Un Ojo Avizor en los Medios".

Miguel Pulido

FUNDAR

Licenciado en Derecho por el Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey) se especializó en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Cursó estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Es profesor de Derecho de la Información en la Universidad Iberoamericana. Actualmente es Director Ejecutivo de Fundar.

María Barón

Directorio Legislativo

Es periodista, ha realizado un Máster en Relaciones Internacionales en la Universidad de Bologna, y es doctoranda en Ciencias Políticas en la Universidad Nacional de San Martín. Ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil en Argentina y en el extranjero con el objeto de reducir las prácticas antiéticas de los legisladores y funcionarios públicos. Es Fulbright-APSA Congressional Fellow. Ha publicado seis ediciones del libro Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan en el nivel nacional y también en otros distritos de Argentina, además de otras publicaciones relacionadas con el Poder Legislativo en general.

Paula Honisch

Ministerio de Seguridad



Es abogada, egresada de la Universidad de Buenos Aires y realizó una Maestría en Derecho Penal en la Universidad de Palermo. Actualmente, presta funciones en el Ministerio de Seguridad de la Nación como responsable del área de política criminal. Anteriormente, se ha desempeñado como Directora de Transparencia Institucional en el Ministerio de Defensa de la Nación, como subsecretaria letrada de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y fue abogada investigadora de la Oficina Anticorrupción dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina. Asimismo, en el marco de su compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos, ha desarrollado tareas en organizaciones de la sociedad civil (tales como el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales –INECIP-). Por otra parte, ha desarrollado actividad docente principalmente en la Universidad de Buenos y en la Universidad de Palermo. Ha elaborado diversas publicaciones y formado parte de diversas revistas académicas.

Paula Martins

Artículo 19

Coordinadora de Artículo 19 Brazil. Paula Martins es abogada y ha trabajado durante años con ONGs en Brasil en temas como vivienda, tierras indígenas y discapacidad. Ha desarrollado programas de desarrollo institucional en temas vinculados a derechos humanos. Tiene experiencia en coordinar proyectos de derechos humanos, investigación y documentación en violaciones de derechos humanos y asesoría legal en temas de interés público. Antes de sumarse a Artículo 19, Paula trabajó en Human Right Watch como investigadora en Angola, como punto focal en derechos de vivienda con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Ginebra. Tiene un LLM en derecho de interés público, con especialización en derecho internacional en materia de derechos humanos.

Anexo III – Relatoría del Seminario Internacional: “Acceso a la información y seguridad nacional en América Latina”

Lunes 12 de marzo de 2012

Presentación de los documentos

Los “**Principios en materia de seguridad nacional y derecho a la información**” son el fruto del trabajo de un año, basados en los Principios de Johannesburgo sobre Libertad de Expresión y Seguridad Nacional, que en la actualidad tienen 15 o 20 años.

Hay un desarrollo muy importante en el derecho internacional, pero también a nivel nacional, sobre el reconocimiento que recibe el derecho de acceso a la información y el derecho a saber, como un componente fundamental del derecho de libertad de expresión, reconocido en el sistema interamericano, fundamentalmente por la CIDH en los casos “Claude Reyes” y “Guerrilla de Araguaia”.

No es este un fenómeno aislado: se habla de un crecimiento “increíble” del tema a nivel mundial que se da entre la etapa de democratización en Europa del Este hasta la actualidad, donde las leyes de acceso a la información pasaron de 15 o 20 a más de 90, en países con una población combinada de entre 4 y 5 mil millones de personas.

Por otro lado, el tema de la seguridad nacional, ha tomado gran relevancia de distintos modos en cada país luego del 2001. La guerra contra el terrorismo nos ha colocado frente al desafío de garantizar valores democráticos y estados de derecho en un nuevo escenario.

Se están llevando reuniones para establecer criterios comunes sobre la materia en todo el mundo -dos en Asia y otras tres en África. La idea es que se estos “principios” funcionen como referencia para avances legislativos sobre el tema.

Estos principios difieren de los Principios de Johannesburgo principalmente en el enfoque, en la consideración de los principios de acceso a la información y el derecho de los ciudadanos a saber, y cómo este se articula con los temas de seguridad nacional. Además tienen un nivel de detalle mayor a los principios de Johannesburgo, que son más generales.

La situación en América Latina

La región construyó en la última década un sólido cuerpo en materia de acceso a la información pública mediante declaraciones, fallos de la CIDH, informes temáticos y la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA. En contraste, en materia de seguridad nacional, no hubo tal desarrollo. Fallos como “Gomes Lund vs. Brasil” es de los primeros en los que se establece que las investigaciones sobre derechos humanos son un límite al secreto en materia de seguridad nacional.

En la región no hay una definición precisa de seguridad nacional, es un concepto indeterminado. En general se la define como la defensa del territorio, de la soberanía, de las instituciones democráticas. En algunos casos -Colombia, México, Brasil, Uruguay, El Salvador- se lo relaciona más con la defensa de los recursos estratégicos y catástrofes.

En general está estructurado según la Doctrina de la Seguridad Nacional, motivo por el cual se la relaciona con los regímenes dictatoriales que existieron en la región en décadas pasadas. Pocas leyes hacen referencia a seguridad nacional vinculada a la protección de las personas, a su integridad. Pueden mencionarse la ley de Perú y un decreto de Argentina al respecto.

En la región no hay definiciones específicas en las legislaciones sobre seguridad nacional al modo en que puede accederse a la información. En algunos casos hay vagas menciones y los tribunales se deben remitir a estándares internacionales. El caso de Brasil, por ejemplo, en la nueva ley de acceso a la información se permite clasificar a la información de reservada, secreta y ultra secreta cuando hay grave riesgo, daño a la sociedad o al Estado. Esto es, sin embargo, una mejora de la anterior. Es también el caso de Argentina que en su decreto de Inteligencia contiene reglas vagas e imprecisas y las resoluciones de clasificación de información no son públicas.

En cuanto a la transparencia en materia de seguridad nacional sucede algo similar. Hay normas generales de transparencia referidas mayormente a las leyes de acceso a la información pública pero no hay obligaciones específicas de publicar información de seguridad nacional con temas referidos a categorías esenciales para una democracia, como: la existencia de autoridades militares, las leyes de vigilancia y los registros secretos, la ubicación de lugares de reclusión, información de contrataciones militares, gastos y auditorias del sector seguridad y de gastos reservados.

En cuanto al diseño institucional para el control y cumplimiento del acceso a la información pública, encontramos en la región tres sistemas de apelación básicos:

- 1- Una comisión de información con el poder de emitir resoluciones vinculantes (México y Chile)
- 2- Una comisión o defensor del pueblo con el poder de emitir recomendaciones (Uruguay, Ecuador, Perú)
- 3- La revisión exclusivamente judicial
- 4- Sistemas mixtos

“Principios en materia de seguridad nacional y derecho a la información”

La parte primera del documento son principios generales sobre las limitaciones al derecho a saber, qué es información de interés público, y la estructura de limitaciones que viene del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La parte segunda habla de qué información puede mantenerse en secreto legítimamente y por otro lado qué información se debería divulgar. Son también lineamientos generales al respecto. Se introducen principios importantes, como el de la “información de presunción elevada en favor de su divulgación”.

La parte tercera en el punto A incluye normas relativas a la clasificación y desclasificación, lineamientos y buenas prácticas. Se introduce el concepto de “índice de información clasificada”, el de “límites

temporales” que tiene el objetivo de evitar la existencia de información secreta permanente. En el punto B habla de normas relativas a la tramitación de solicitudes de información.

La parte cuarta describe las normas de supervisión judicial, la protección judicial del derecho a saber en temas de información relacionada a la seguridad nacional.

La parte quinta y la sexta están relacionadas a la fiscalización especializada en temas de seguridad nacional, órganos que supervisan la información, instituciones el sector de la seguridad, También se trata la protección de los empleados públicos, los denunciantes.

La parte séptima trata los límites de las medidas para sancionar, la protección de aquellos individuos que no son empleados públicos y divulgan información relacionada con la seguridad nacional.

Experiencias de cada país

En **México**, se solicitó información sobre el número de ejecuciones relacionadas con el narcotráfico. Está se negó por razones de seguridad nacional. Se solicitó también los decomisos de droga del Gobierno Mexicano a nivel municipal. lo que también se negó por razones de seguridad nacional. Litigando a través del IFAI se pudo acceder a esta información. Se solicitó también información sobre las rutas de contrabando y la ubicación de los grandes mercados de exportación en la frontera norte con EEUU, y dónde están los mercados de narco menudeo. El Gobierno Mexicano intentó ocultar esta información apelando una vez más a la seguridad nacional.

En **Brasil**, históricamente imperó un modelo de control de los organismos de defensa de confrontación, en el que se buscaba romper con el secretismo tan característicos del rubro. En los últimos años, sin embargo, gracias a las condiciones políticas propicias, la situación fue cambiando, llevando a que la Armada pida que se audite su más grande proyecto: la construcción de un submarino nuclear, buscando así legitimarse. Debido al gran gasto que implica este proyecto, consideran necesario que la ciudadanía preste conformidad con el proyecto, buscando así que una entidad pública vigile el gasto.

En **Perú** mayormente se niega la provisión de información para encubrir casos de corrupción

Comunicación con Catalina Botero

Haciendo referencia al estado de la jurisprudencia dijo que es necesario separar las sentencias de la Corte de los informes de la Relatoría.

Hay tres grandes fallos de la Corte sobre este tema:

“Myrna Mack” en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos dice claramente que la información que sirve para investigaciones sobre violación a los Derechos Humanos no puede permanecer en secreto respecto de las autoridades que están investigando esas violaciones, aunque tenga un impacto grave y serio a la seguridad nacional;

“Claude Reyes” en donde la Corte establece los principios generales de lo que debe ser cualquier marco jurídico en materia de acceso a la información, por ejemplo, la obligación del principio de máxima transparencia que establece el deber del Estado de tener la publicidad como regla y la reserva como excepción;

“Guerrilla de Araguaia” en el cual la corte extiende las bases sentadas en “Myrna Mack” y agrega que la información debe ser accesible a las víctimas y establece, además, que cuando la información que se solicita no existe y ante esto el Estado responde que no la tiene, este tendrá la obligación de decir todo lo que hizo para lograr encontrarla. Es una obligación de motivar la negativa.

En el informe de la Relatoría del año 2010 hay un capítulo sobre acceso a la información en materia de violaciones de Derechos Humanos y acceso a la información de seguridad nacional.

Menciona también una declaración conjunta con la Relatoría de la ONU sobre Wikileaks, de la que rescata los siguientes puntos:

- 5- Las leyes de reserva tienen que definir claramente el concepto de seguridad nacional o los criterios para clasificar una información como información de seguridad nacional.
- 6- Solo se puede mantener en reserva una información que afecta la seguridad nacional, o que podría afectarla, cuando se puede probar que existe un riesgo cierto y sustancial que produce un daño superior al interés general protegido por la divulgación de la información.
- 7- Solo deben responder por el deber de reserva los servidores públicos.
- 8- La protección de los *whistleblowers*

La Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA establece la necesidad de la prueba del daño para denegar un documento por razones de seguridad nacional. Se debe establecer la existencia de un riesgo claro, probable y específico.

Grupos de trabajo

Sesion A

- **Grupo I: Definición de Seguridad Nacional y secreto legítimo; información con una presunción elevada en favor de su divulgación (Preámbulo, Principios 1-6, 8-10, 53, Anexo)**
Facilitador: Eduardo Bertoni

Se debatió la posibilidad y dificultad de arribar una definición común de seguridad nacional considerando la realidad de los distintos países de la región. En México, por ejemplo, las bandas armadas de narcotraficantes, al tener un efectivo control de parte del territorio, constituyen una

verdadera amenaza a la seguridad nacional. En otros países, como Uruguay, los problemas relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico no entran en el marco de la seguridad nacional, sino de seguridad interior, es decir, de seguridad ciudadana.

Se diferenciaron la seguridad ciudadana de la seguridad pública, entendiendo a la primera como la construcción de ciudadanía democrática, vista desde la ciudadanía y a la segunda, vista desde el Estado.

Es importante definir si se está hablando de seguridad ante un ataque exterior, o si se está hablando de seguridad interior, ya que la primera está relacionada con las funciones de las Fuerzas Armadas mientras que la segunda con las funciones de los cuerpos policiales. Se dice que la nota al principio II²⁵ responde a estos interrogantes.

Se llamó la atención, en el caso de Perú, sobre la inexistencia de criterios acerca de qué es lo que se puede o debe clasificar como secreto. Según comentaron algunos participantes, lo que sucede es que en el momento en que llega el pedido se clasifica la información como secreto sin que haya ninguna forma de saber ex ante qué es considerado secreto o no.

También se comentó que la invocación de la seguridad nacional en términos vagos no es más que una excusa, un pretexto para privar a la gente de su derecho a acceder a la información.

Dada la discrepancia que hay en la región sobre qué debe entenderse por seguridad nacional, el grupo recomendó definir qué cosas podrían estar dentro del plano de la excepción, y qué cosas de ninguna manera podrían hacerlo.

Se mencionó como problemática la falta de civiles expertos en seguridad nacional, dejando la labor muchas veces en oficiales de las diversas fuerzas, en acción o retirados, como así también la contratación de ex funcionarios como contraparte civil de estos expertos, generando así complicidad y volviendo bastante ineficiente cualquier regulación a la que se pueda arribar.

Los funcionarios mexicanos brindaron una lista de aspectos que podrían considerarse reservados y desagregaron las categorías de seguridad nacional en categorías mucho más específicas. Se debatió el concepto de gobernabilidad democrática que fue desagregado en celebración de elecciones y derecho a votar y ser votado. Entonces, si la divulgación de cierta información daña la capacidad para celebrar elecciones o votar y ser votado, la información se reserva. De esta manera, esa categoría de gobernabilidad democrática, quedó restringida solamente a esos dos elementos, celebrar elecciones y

25 “Nota: El concepto de seguridad nacional varía de un Estado a otro. En la mayor parte de países, la esencia del concepto es la defensa contra amenazas del exterior. En algunos países, el término hace referencia a intereses defendidos principalmente por los servicios de inteligencia. En algunos, la definición comprende las relaciones internacionales relativas a los principales intereses nacionales. Al hacer constar que los Principios se aplican a la información relativa a la defensa, inteligencia y relaciones internacionales, este Principio no sugiere que estos conceptos deban incluirse en la definición de intereses de seguridad nacional, sino únicamente que estos conceptos están suficientemente interrelacionados en la práctica que estos Principios deberían aplicarse en todos los casos en los que los gobiernos invocan esos conceptos para restringir el acceso a la información”.

votar y ser votado. Lo mismo se hizo con los demás categorías, como seguridad interior, integridad territorial, etc.

- **Grupo II: Protecciones para funcionarios que divulguen información (Parte VI)**

Facilitador: Darian Pavli

Se hizo hincapié en que es el sujeto que posee la información y está obligado a proveerla, a divulgarla y no a la institución a la que se debe apuntar para determinar qué funcionarios son los que se encuentran protegidos. Se sugiere incluir estas cuestiones en el principio I, para clarificar el concepto de empleado público.

Principio 42. “Procedimientos para hacer y responder a divulgaciones protegidas ante órganos autónomos: (d) Los citados órganos deben estar obligados a establecer medidas eficaces para permitir las declaraciones confidenciales y proteger el anonimato de los empleados que deseen hacer declaraciones confidenciales”.

El grupo comentó que para algunas entidades denunciar a un superior sería poco efectivo o inusual. En el caso del policía que denuncia ante la Auditoría General de la Nación estaría denunciando hacia afuera de la policía, pero internamente al conjunto del organismo del Estado. Es decir que denunciar ante la auditoría, órgano autónomo del poder legislativo, sería interno en una visión más ciudadana. Si el policía, denuncia al mando de la policía va a sufrir represalias, pero si denuncia al tribunal de cuentas, siempre que se guarde el anonimato.

La ley de control externo de Brasil prevé la protección de la identidad del denunciante, pero la represalia que temen es que lo reubiquen en un sector que de alguna manera corte su carrera sin que esto signifique una represalia oficial. Lo que hay que tener en cuenta no es la represalia oficial o una sanción disciplinaria porque el funcionario se encuentra protegido por la ley. Pero lo que sí puede suceder es otro tipo de represalias como traslados de sector, de espacios donde puede hacer una buena carrera con acceso a la información hacia espacios desvalorizados donde la carrera pública del denunciante se termine.

“Principio 44. Protección frente a las represalias para las personas que hacen denuncias protegidas: (B) Investigación de las represalias por un órgano autónomo

(b) Este órgano debe estar obligado a investigar las supuestas represalias y dar una respuesta a la persona denunciante en un periodo de tiempo legalmente definido”

Se mencionó la dificultad de probar las represalias informales.

Principio 42 “(a) Los Estados deben establecer o identificar organismos autónomos y creados por ley que reciban divulgaciones protegidas de información que demuestre la existencia de actos indebidos, y que investiguen y resuelvan el problema si no es investigado o resuelto mediante otros mecanismos o procesos”.

Surgió la pregunta acerca de si el funcionario tiene la opción de ir a un órgano autónomo. Uno de los participantes mencionó que por lo general aguardan a que la policía primero informe si está investigando o no y esto puede ser una trampa para los organismos autónomos. La obligación es esperar que los organismos de seguridad primero se pronuncien

Principio 39. “Obligación de denunciar internamente a los órganos de supervisión información que demuestre la existencia de actos indebidos.”

(Párrafo primero) “Los empleados públicos, incluidos los del sector de seguridad, deben tener la obligación de denunciar internamente o a un órgano de supervisión información relativa a las siguientes categorías de ilícitos no diferenciados.”

El grupo ratificó este punto pero declaró que está en choque con la obligación de agotar los medios internos. El agotar los medios internos hace que primero la denuncia deba ser al órgano. El punto b (corrupción) se consideró más complejo y provocó más discusión. Se solicitó sacar el punto b y dejar solo el requisito a para proteger al empleado, porque si primero lo tiene que denunciar internamente, es probable que el delito se termine de consumir y/o el empleado sufrirá represalias. No poder denunciar por temor a las represalias o denunciar al que después puede ser el verdugo.

El grupo se preguntó qué es lo que pasa si el empleado está equivocado, si no tiene toda la información. En este contexto surgió la necesidad de contar con algún mínimo de garantía interna.

El grupo consideró que el Estado debe saber a quién darle la responsabilidad de gestionar información sensible y capacitar a estas personas. También los participantes coincidieron en considerar que si un empleado divulgó información que no debía le caben la generales de la ley, las sanciones que le correspondan por divulgar información confidencial. El grupo distinguió entre denuncia y divulgación.

Principio 45 “Denuncias a los medios de comunicación y el público en general

Los empleados de autoridades públicas pueden revelar información, incluso información clasificada o confidencial, a los medios de comunicación o al público en general, siempre que se cumplan los dos criterios siguientes:

- (a) que la divulgación afecte a la comisión de un delito grave o a un asunto que pueda suponer un perjuicio inmediato y grave a la salud pública, la seguridad o el medio ambiente; y
- (b) que el empleado (i) haya agotado los procedimientos internos; o (ii) tenga motivos razonables para creer que la denuncia mediante procedimientos internos o ante una institución autónoma no sería práctica o podría dar lugar a la toma de represalias en su contra o en contra de otra persona.”

Se planteó que este principio es el más complejo. Los participantes afirmaron que se debe considerar el deber de informar cualquier conducta indebida que se esté gestando en el interior del Estado. Lo que debería engarzar seguridad y acceso cuando entra en el espacio público es cuando ese empleado público sale al espacio público y da a conocer esa información.

El resto de los principios están concebidos hacia adentro, no hay una divulgación de la información, hay formulación y presentación de una denuncia derivado del cumplimiento de un deber del funcionario en un estado democrático

Y lo que están queriendo regular es cuando por determinadas circunstancias, ese funcionario público trasciende su deber, su obligación de colocarlo ante otra entidad pública y darlo a conocer a la sociedad, a la prensa, a los medios de comunicación. etc.

Surgió la pregunta sobre ¿Que significa que haya agotado los procedimientos internos? ¿Se supone que se agotan cuando le deniegan la información o cuando no le responden? Se podría agregar “pasado un tiempo razonable para obtener respuesta”.

Acá se están mezclando dos conceptos: uno objetivo, el haber agotado los procedimientos internos; y otro subjetivo, el no tener confianza en el órgano supervisor que va a tratar la denuncia y al día siguiente se está en la prensa

Se consideró que puede haber una mecánica confusa con respecto a su aplicabilidad. No se define lo que son los organismos internos. Estos pueden ser una estructura piramidal (policial) con la estructura administrativa autónoma (tribunal de cuentas, por ejemplo, que tiene carácter constitucional en algunas provincias argentinas) o la estructura judicial que depende del propio estado. En Brasil depende del Poder Legislativo, autónomo y por fuera del Poder Ejecutivo.

El grupo consideró que autónomo debería ser un órgano constitucional que no dependa del Legislativo, que se encuentre al mismo rango constitucional que los poderes Ejecutivo, Legislativo.

Se planteó una tensión interna en los puntos a y b del principio 45 con respecto al tiempo. Los participantes dijeron que, por ejemplo, en Paraguay sería contrario a la constitución debido a que no se puede establecer un plazo ya que el art. 40 de la Constitución establece que el silencio de la autoridad deniega.

El grupo se preguntó qué ocurriría si se informa que algo grave está pasando y no se recibe respuesta. ¿Qué debería hacerse en esa situación?

El grupo consideró que en el inciso b en lugar de “práctica”, habría que poner “efectiva”, por diversas razones: el término razonable, la demora y la complicidad interna.

El grupo consideró que lo razonable es contrario a lo racional. Lo racional es denunciar un delito, lo razonable es que por circunstancias políticas, religiosas, jerárquicas, uno se cuestione hacerlo o no.

El requisito b) limita al requisito a) debido a que surge la siguiente pregunta: si el daño es grave ¿Qué otro requisito tengo que tener, para divulgar esa información, sin tener sanción?

Son dos supuestos muy diferentes: la obligación de presentar denuncia, es una obligación, algo distinto a la idea de potestad, la potestad de divulgar. El grupo consideró que quitar la categoría de razonabilidad llevaría a una determinación de certeza, en la cual ya se haya acreditado el delito grave, y esperar que se haya consumado el delito grave perdería el carácter eficaz.

El grupo consideró que el segundo requisito resulta innecesario.

Motivación de este punto b: Abuso del sistema

El grupo opinó que una vez hecha la denuncia interna, se puede ir a la prensa. La prensa tiene la obligación de chequear la información, de cruzar fuentes, de profundizar la denuncia, sino el juicio no sólo va a ir al denunciante, sino también a la prensa. La denuncia por sí misma, y menos si es grave, va a ser publicada en forma automática. Y lo otro se puede salvar, diciendo que primero tiene que hacer la denuncia interna, sin ponerle plazos ni condiciones subjetivas de análisis.

Se cuestionó el motivo por el cual primero tiene que agotar los procedimientos internos.

Se pidió no tomar al Estado como “malo” y se habló del abuso de las denuncias. Se habló si el daño a evitar es menor al daño producido por la difusión, daño posible (apagar celulares en el avión).

Después se habló de las garantías en los diferentes sistemas jurídicos:

Paraguay: la criminalización de la divulgación de la información secreta confidencial es muy vaga. Es un hecho punible que tiene una penalización de entre 5 y 10 años, con lo cual esto sirve para evocar tratados de los derechos humanos y armar una defensa, pero quedaría a una decisión judicial.

Colombia: la pena es de 5 a 8 años y si lo da a conocer a grupos al margen de la ley, se duplica la pena.

El grupo observó que en algunas partes del texto se habla de conductas ilícitas y en otras de conductas indebidas y que habría que homogeneizar estos conceptos

En las medidas de protección que el Estado debería implementar con el propósito de inhibir ciertas represalias es importante pensar en medidas de protección que el Estado debería adoptar para garantizar su vida.

Hubo acuerdo en ampliar la figura de funcionario público a otros funcionarios.

El funcionario tiene la potestad de elegir entre la denuncia interna o un órgano autónomo, no es obligatorio hacer la denuncia interna y después la autónoma.

Sesión B

- **Grupo III: Proceso; Revisión judicial y órganos que supervisan la información e instituciones del sector de la seguridad (Parte IIIA & IIIB; Principio 7; Parte IV & V)**
Facilitador: Eduardo Bertoni

Se comentó que previo a discutir sobre la clasificación o desclasificación de documentos, hay que tener en cuenta que en muchos casos, debido a la falta de una reglamentación contable para los servicios de inteligencia en la región, no hay documentos que se puedan desclasificar. No se lleva un apropiado registro contable motivo por el cual, aun consiguiendo una orden judicial que ordene al servicio de inteligencia a mostrar sus documentos sobre alguna cuestión determinada, esos documentos no son más que “papelitos informalmente recolectados”.

Tiene que haber principios formales de registro de lo que se hace. El secreto y la práctica del secreto, en muchos de los organismos de seguridad e inteligencia de la región, es una práctica de informalidad absoluta como modo de secreto. No es que haya documentos que se mantienen en secreto, sino que, no hay documentos.

El principio 17²⁶ se refiere a este tópico.

Se manifiesta cierta preocupación de confiar en los tribunales el poder de decidir qué información representa una amenaza a la seguridad nacional. Dos ejemplos de Perú reflejan esto. Uno, en el que el Tribunal Constitucional recibe un informe del Ministerio del Exterior y, por considerar que se podría ver afectada la defensa del territorio, devuelve el informe al Ministerio sin guardar copias. El otro es sobre un video del Consejo de Defensa durante la guerra con Ecuador, que fue proporcionado por Fujimori durante su exilio en Japón como herramienta para mejorar su imagen. Dicho video llegó por intermedio de un publicista del ex presidente a un periodista, que lo divulgó en un noticiero, esta divulgación llevó al Ministerio de Defensa a promover un proceso judicial contra el periodista, el publicista y Fujimori. Este caso se considera problemático puesto que el video no estaba clasificado formalmente como de seguridad nacional.

Se cuestiona entonces con qué suficiencia de información, con qué capacidad técnica o especialización pueden los jueces decidir si un documento efectivamente pone en riesgo la seguridad nacional. Sumado a esto, está la presión política que pueden recibir los jueces durante el proceso.

Se critican los principios por parecer más bien un código procesal por el nivel de detalle, que una declaración de principios. Se los critican, además, por parecer que los principios están alejados de la tradición latinoamericana, y parecerían estar moldados a la costumbre estadounidense.

Se plantea la posibilidad crear de una jurisdicción especializada en materia de acceso a la información.

26 “**(Obligación de archivar y mantener adecuadamente la información y documentos sobre seguridad nacional (a)** El Estado y sus empleados tienen la obligación de conservar y archivar documentos e información de conformidad con las normas profesionales internacionales.²⁶ Los documentos e información solo pueden quedar exentos de la conservación y archivo en los casos previstos por la legislación. (b) La información debe ser conservada adecuadamente. Los sistemas de archivo deben ser consistentes, transparentes (sin revelar información clasificada) y exhaustivos, de forma que las solicitudes de acceso específicas y razonables permitan localizar la información correspondiente aunque la información no pueda ser desclasificada.)”

Se llama la atención sobre la visión de los principios, no como una herramienta para copiar y pegar en la legislación de cada país, sino como una base que, juntamente con las experiencias en los distintos países, sirva para arribar a una legislación en la materia.

- **Grupo IV**

Principio 50: “Sanciones por la divulgación de información por una persona sin acceso autorizado a la información clasificada”

Se considera que una persona que está fuera del estado, podría ser un periodista, un blogger, o un hacker. Esto no es sólo para periodistas, es para toda gente que no son funcionarios públicos. No se puede poner inmunidad absoluta, que sea daño gravísimo a la seguridad nacional, a una persona,

Se discutió el punto b²⁷ y se compara con la opción B de la página 30. Se sugiere poner, “daño grave a la integridad física a una persona” en vez de “un daño grave a una persona”. Se determinó que el principio 50 inciso b colisiona con otros principios, esbozados en este documento. Así como está redactado ninguna investigación periodística por derechos humanos podría difundirse. Por lo cual en estos casos debería aplicarse el principio 10²⁸ (le presunción casi absoluta). Se debería acordar con el principio 10, con una referencia

En muchos países europeos es un delito publicar información clasificada y luego, como se toma la jurisprudencia, libertad de expresión, interés público, interés colectivo, no hay sanción. En los EEUU no hay una ley que penalice la difusión de información clasificada, con excepción de un listado de hechos que no se pueden publicar, como el nombre de agentes secretos en actividad

Se consideró que la legislación estadounidense silencia menos que este inciso, ya que en este se tiene que imaginar el efecto, las consecuencias, y eso silenciaría. En cambio en la legislación de Estados Unidos la prohibición es muy específica, que es no nombrar a una persona, pero salvo eso, se reportar el hecho, teniendo mucho más libertad para informar y muchas más seguridades sobre lo que se puede hacer y lo que no.

Se sugirió dejar: “por revelar información al público en general, salvo las vulneraciones de las prohibiciones establecidas por ley”.

El grupo consideró que se debe dar la doble condición de que el daño esté efectivamente probado y que se pueda demostrar que el periodista actuó negligentemente. Además ese daño tiene que ser superior a la información de interés público que se reveló, aunque se haya perjudicado un bien, una persona o a

27 “(b) Una persona que no tenga acceso autorizado a la información clasificada no puede ser sancionado por revelar información al público en general [salvo cuando la divulgación haya provocado efectivamente un daño grave a una persona, y la persona que reveló la información debería haber sabido razonablemente que podía producirse ese daño”

28 “Categorías de información con una presunción elevada en favor de su divulgación”

un particular, si el hecho de divulgar esa información prevalece, hay que defender el derecho de publicar esa información

Habría que ver el caso en concreto, pero si la información que se publica está por encima del bien jurídico que se buscaba proteger con la reserva y se violó esa reserva por publicarlo, hay que sopesar si gana el derecho de que la sociedad se hubiera informado, no aplica la sanción

En la opción b en la parte 3, la divulgación ha provocado un daño identificable y grave, físico a una persona que supera el interés público...

Hay una tensión entre la parte del input y del output. En el input es toda información que debe estar clasificada, protegida, resguardada (que corresponde a los dos primeros incisos). Y en el otro extremo está el usuario, el periodista, que hace uso de esa información. Que debería haber sabido razonablemente ¿Quién es el que juzga? Se sugirió sacar el “debía haber sabido razonablemente (4º).

Principio 52: “Restricciones previas. Censura previa. (a) Las restricciones previas a la publicación en aras de proteger la seguridad nacional quedarán prohibidas a menos que un tribunal determine que el gobierno ha demostrado que publicar la información produciría, sin ninguna duda, un daño irreparable a la nación o graves daños físicos a una persona o clase de personas identificables.”

El grupo consideró que la censura previa no se justifica en ningún caso. Una demanda judicial, para que no se publique una información puede llevar años hasta que se resuelva. Se sugirió suprimir la frase “a menos que un tribunal determine que el gobierno...” y en el caso de que se decida sostenerlo, tendría que plantearse la situación de principios de un juicio sumarísimo, para resolución de esa cuestión. Se sugirió agregar, excepto en situación de guerra, relacionada con la seguridad nacional (Ejemplo: “La difusión de la quema del Corán por soldados, o la ubicación de tropas.”)

Reporte de los grupos de trabajo y debate plenario final

Grupo 1: Definición de Seguridad Nacional y secreto legítimo; información con una presunción elevada en favor de su divulgación (Preámbulo, Principios 1-6, 8-10, 53, Anexo)

Gran parte del debate se focalizó en torno a las nociones de seguridad pública, seguridad ciudadana y relaciones internacionales sobre la que se apoyan los principios. El debate dio cuenta de la dificultad de contar con una definición conceptual que pudiera atravesar y abarcar las nociones locales en esta materia. Algunos sostuvieron que era totalmente inconveniente incorporarlas en países en los que ya había ciertos estándares a nivel judicial o administrativo.

Frente a la dificultad de arribar a una definición uniforme y cerrada, se sugirió crear un catálogo de situaciones. También se sugirió incorporar una nota al documento acerca de que cosas no deberían incluirse en la noción de seguridad nacional.

Se planteó la necesidad de establecer reglas de interpretación más claras basándose en lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de capacitar a las autoridades públicas que son

quienes van a aplicar estas normas y definiciones. Y finalmente se reiteró la necesidad de que todo tipo de interpretación se encuentre encuadrada en un marco normativo.

Grupo 2: Protecciones para funcionarios que divulguen información (Parte VI)

En esta sesión se analizó el deber de denunciar irregularidades que conozca el empleado público como resultado de su cargo o función pública. Se trató de ubicar posibles dificultades o indefiniciones conceptuales que puedan constituir obstáculos a la implementación de los principios 39 a 47. En este contexto, se identificó una tensión entre la obligación del empleado público de denunciar y el deber de, antes de seguir con la divulgación externa de las irregularidades, agotar procedimientos internos a la organización y se propuso aclarar los límites que define dicho agotamiento de medios internos bajo pena de que la divulgación externa no se produzca o se produzca demasiado tarde

También se trató la posibilidad de homogeneizar conceptos para que sea una misma idea en todos los países debido a que hay riesgo de que una misma palabra tenga distinto significado según el país.

El grupo observó que el Estado debe ser responsable de proteger al empleado público y esto debe ser similar a la protección de testigo, haciendo hincapié en toda eventual represalias que pueda sufrir en el ámbito laboral, incluyendo aquellas represalias no necesariamente formales.

Se subrayó la importancia de hacer hincapié en el concepto de empleado público que no se debe limitar a los ocupantes de cargos públicos típicos sino que debe también incluir, por ejemplo, a los empleados de empresas privadas que brindan servicios públicos de manera concesionada o manejan información pública sensible.

Se propuso que el concepto de agotamiento de medios internos no incluya a los órganos estatales externos al órgano específico en donde se desempeña el empleado público denunciante. También se afirmó que resulta recomendable que el poder judicial y los órganos autónomos de supervisión sean accesibles al empleado en todo momento.

El grupo finalmente concluyó que el documento puede ser aplicado a los países de la región Aunque se deben considerar cuestiones semánticas y conceptuales locales.

Grupo 3: Proceso; Revisión judicial y órganos que supervisan la información e instituciones del sector de la seguridad (Parte IIIA & IIIB; Principio 7; Parte IV & V)

La sesión comenzó analizando la necesidad de clasificar información y de contar con un procedimiento de desclasificación en bloque. Esta idea puso de manifiesto la necesidad de contar con un mecanismo de revisión judicial con criterios claros, precisos y orientadores que generen confianza. El mecanismo de revisión judicial fue problematizado aunque no fue descartado. El grupo debatió la posibilidad de incorporar otras vías y procedimientos administrativos y considerar el recurso a jurisdicciones internacionales apelando al sistema interamericano de derechos humanos.

También se discutió si el documento debía abordarse desde un punto de vista procesal o dejarlo como un documento.

Por último se trató el tema de la clasificación de la información. Sobre este tema se concluyó que la forma en que se aborda en el documento no da cuenta de un problema habitual en la región: generalmente se encuentra que la información no existe o que no hay procedimientos para generar la información.

Grupo 4: Divulgación de información al público y principios aplicables a los periodistas (Parte VII)

Inicialmente se habló sobre el Principio 10 “categorías de información con una presunción elevada a favor de la divulgación”. El grupo focalizó su discusión en la parte b sobre violaciones flagrantes de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. El grupo coincidió en la necesidad de privilegiar ese tipo de información y con el lenguaje propuesto en el principio aunque se sostuvo que la palabra divulgación no resultaba la más adecuada y que en lugar de esta se podría usar publicación o difusión.

También se señaló que en la sección b el calificativo de “violaciones flagrantes” no es la mejor traducción para la palabra gros, y que en lugar de esta quedaría mejor usar la palabra “graves” o simplemente que diga “en todas las violaciones de derechos humanos”.

Se debatió la posibilidad de crear una excepción a la excepción de seguridad nacional para la violación de derechos humanos. Y luego se generó una discusión sobre si sería adecuado incluir las investigaciones de derechos humanos. Con respecto a esto la mayoría estaba a favor de dejarlo como está, mencionando sí varios de los elementos importantes para realizar la investigación: personas involucradas, circunstancias del hecho, nombres de soldados, agentes, etc.

Luego el debate siguió con el tema de la “divulgación de información al público y principios aplicables a los periodistas”.

Se discutió en torno a la parte 7 “límites a medidas para sancionar o restringir información al público” y específicamente el debate se centró sobre todo en el principio n° 50.

Se planteó que la manera en la que está redactado no es armónica con la redacción del resto del documento, especialmente con el principio número 10 y llamo especialmente la atención y preocupó el punto b. ya que se reconoció que algunos puntos podrían remitir a cierto grado de censura. A partir de esto se propusieron algunas medidas para solucionar estos problemas reconocidos:

- a. Crear un grupo de ética de periodistas
- b. Plantear que el daño debe ser superior al derecho de acceso
- c. En el principio 50 se da una opción b de redacción del mismo principio y plantean que la idea sería optar por esa opción; pero aquí les surge otra duda con respecto a que el texto hace referencia a un daño grave y físico, dejando un vacío con respecto al daño moral.
- d. Eliminar la parte que dice “debería haber sabido razonablemente que podía producirse ese daño” ya que es muy difícil de probar en juicio.

Por último se trató el principio número 52 que habla de restricciones previas y sobre este preocupaba que se pudiera generar una censura al llevarlo a juicio, agregando que los procesos en Latinoamérica son muy largos cuando y cuando llega al final del juicio ya no tiene sentido que se restrinja la información porque ya es atemporal.

Los principios en América Latina y en el mundo

¿Cómo se puede insertar este documento en América Latina?

Cuando se lleva una propuesta de este tipo al sistema interamericano de derechos humanos siempre hay un proceso previo de apoderamiento de esa herramienta, de consenso suficientemente fuerte,

porque también se está sopesando los riesgos de que el sistema asuma los estándares que luego genera obligaciones positivas para los estados pero también generan un límite a las organizaciones y a las personas que van a utilizar esas herramientas.

Cuando se adopta una ley modelo, una declaración de principios sobre la libertad de expresión, debe ser un paraguas lo suficientemente fuerte y perdurable bajo el cual trabajar durante muchos años.

Estos principios están lo suficientemente maduros o apropiados en nuestra región, como para dar un paso siguiente, que sería el de encontrar mecanismos como para que sean adoptados o buscar una estrategia.

El sistema interamericano tiene más de una experiencia positiva en trabajar con la relatoría y la comisión, desarrollar estándares diversos en diversos temas de libertad de expresión, de acceso a la información, siendo una de las relatorías más productivas en el mundo en este contexto.

Se puede continuar con otras consultas regionales sobre temas específicos que necesitan más desarrollo, por ejemplo, tratando de organizar una reunión de expertos sobre temas relacionados con las sanciones que se puedan aplicar legítimamente.

Se mencionó que está planeado un documento que explique la base jurídica, de práctica, de derecho internacional, cómo se ha llegado a estos principios, pero también se está pensando en una guía para usuarios, como se puede usar a nivel nacional.

La posibilidad de consultar este documento por parte de otras partes de la sociedad civil expertos en otros temas sería muy útil especialmente con los sectores de la defensa de la seguridad nacional.

Los principios de Johannesburgo existen como documento de referencia pero sería ideal darle una forma de existencia más activa y contribuir en un modo más directo. Estos principios podrían ser útiles en reglamentar y mejorar las prácticas en el tema del acceso a la información y seguridad en esta región, un documento más bien académico, elaborado por un grupo de expertos, que pueda ser utilizado por un legislador formulando una ley, un juez redactando una decisión judicial, o puede transformarse en soft law en derecho internacional, para lo cual se necesita la incorporación de alguna agencia internacional. Redactar un documento que tenga una universalidad tal, que pueda ser incorporado como soft law en cualquier lugar. El nivel de referencia que han tenido muchos de los principios ha sido fundamental y con el transcurso de los años fueron incorporados, ya sea una sentencia de la Corte Interamericana, ya sea en los informes de la Relatoría de Libertad de Expresión.

Se sugirió incluir países de Centroamérica como instancia de sumar opiniones. Se sugirió que hay un sentido práctico de cómo utilizar los principios en conexión con los movimientos que ya los necesitan, construir un puente con otros procesos que están discutiendo sobre este mismo tema, ejemplo México, deniega por seguridad nacional información migratoria. Aquí hay un grupo de organizaciones que están trabajando con el tema de acceso a la información y seguridad nacional a las que, cuando esté terminado el producto, les puede ser útil.



Otro es un grupo de organizaciones que está trabajando la agenda de seguridad democrática, que empujó mucho para el informe de seguridad ciudadana con enfoque en derechos humanos de la Comisión Interamericana, que tiene un componente de acceso a la información que es en realidad mínima, porque no se le ha dado detalle.

Y el tercero, muchas organizaciones que están participando en la Alianza por los Gobiernos Abiertos en dónde hay un tema que carece de referencia, objetivos, parámetros, desde la academia, y es el de seguridad nacional.

No se puede perder de vista otras instancias con las cuales se puede ir trabajando como por ejemplo el Instituto de Derechos Humanos del MERCOSUR o la Relatoría de las Naciones Unidas. En los temas de memoria, archivo, seguridad nacional, este tipo de documento podría llegar a ser un apoyo al trabajo que se esté haciendo allí. Hay muchas instancias regionales o sub regionales en dónde este documento podría llegar a ser utilizado, y se sugiere hacerlo llegar a estas otras instancias.

Desde el Instituto de MERCOSUR se dice que, se está siguiendo algunos aspectos de seguridad ciudadana y no seguridad nacional. Se pide especificar mejor el término seguridad nacional. Hay discusiones que no están saldadas. Y también se sugiere traer a la discusión a los gobiernos. Que necesitan estos parámetros o ideas.

Es un proyecto a largo plazo, pero se espera que los elementos que hagan reformas de los diversos países de la región pueden usar el documento y el proceso de desarrollo del documento, para mejorar leyes, reglamentaciones prácticas, pero también gustan las ideas que indican seguir la demanda, en el sentido que hay aspectos de la vida de asuntos públicos donde la seguridad nacional, donde la noción de seguridad nacional real o abusiva, se está usando para denegar información que debería estar, ese es el objetivo último, de ofrecer este, como una herramienta que se puede usar dónde existe la necesidad,

Hay una modelo interesante en esta región, que es la declaración de Chapultepec. Es un documento formulado por un grupo de expertos sobre tendencias de libertad de información, sin ningún mandato constitucional, pero se ha convertido con los años en un documento importante.