



## Antecedentes y sesiones plenarias

### A. General

1. Resumen ejecutivo de la Conferencia Internacional sobre los Derechos a la Información Pública
2. La Declaración de Atlanta y Plan de Acción para la Avance del Derecho de Acceso a la Información
3. Mapa de Países con Libertad de Leyes de Información, David Banisar 2007.
4. Corte Inter-Americana de Derechos Humanos, Resumen del Caso Claude vs. Chile (Enlace a la sentencia original en Español: (<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>))
5. Materiales Suplementarias de los Participantes
6. Bibliografía de Libros Recientes acerca del Acceso a la Información

### B. Sesiones Plenarias

1. Roberts, Alasdair. “Futuros Desafíos para el Movimiento por el Derecho de Acceso a la Información,” Trabajo presentado a la Quinta Conferencia Internacional de Comisionados de la Información, Wellington, Nueva Zelanda, 27 noviembre, 2007.
2. Sugerencias para leer
  - Gonzalez-Arechiga, B, Transparencia en el Rescate Bancaria, 2006 <http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/GzlzArechiga.pdf>
  - Islam, Roumeen, Does more Transparency Go along with Better Governance? *Economics & Politics*, Vol. 18, No. 2, pp. 121-167, July 2006, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=909633](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=909633).
  - “Liberty and Security: Recommendations for the Next Administration and Congress”, 2008 [http://2009transition.org/liberty-security/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=21](http://2009transition.org/liberty-security/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=21)
  - Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy, World Resource Institute, 2008 <http://www.wri.org/publication/voice-and-choice>.
  - Meherz, Gil and Daniel Kaufman, Transparency, Liberalization and Financial Crisis, World Bank Working Paper Series, 2000 <http://129.3.20.41/eps/fin/papers/0308/0308008.pdf>.

Con la colaboración de



THE  
CARTER CENTER



**RESUMEN EJECUTIVO**  
**Conferencia Internacional sobre los Derechos a la Información Pública**  
**27 al 29 de febrero de 2008**

**1. VISION GENERAL:** La Conferencia Internacional sobre los Derechos a la Información Pública convocada por el Centro Carter, que se celebró entre el 27 y el 29 de febrero de 2008, reunió a más de 125 participantes en representación de 40 países para reflexionar sobre los éxitos y las lecciones aprendidas durante la última década en el campo del derecho de acceso a la información pública (DAI), y sobre los temas emergentes. Al convocar a representantes de todos los grupos de las partes interesadas clave – gobiernos, donantes, medios de comunicación, sociedad civil, sector privado y universidades – la conferencia examinó detenidamente los avances logrados y empezó a identificar los pasos necesarios y las medidas para garantizar la creación y puesta en práctica eficaz del acceso universal a la información pública. Con la meta general de avanzar en cuanto al acceso efectivo a regímenes DAI en el plano mundial, la conferencia abordó tres objetivos principales, a saber:

- reflexionar acerca de la situación global del derecho de acceso a la información pública;
- considerar el impacto del acceso a la información sobre áreas tales como desarrollo y gobernabilidad; y
- crear un plan de acción con vistas al futuro.

**2. LOS RETOS GLOBALES:** Durante las últimas dos décadas se han logrado enormes avances en el campo del acceso a la información. Sin embargo, el panorama global también ha experimentado grandes cambios, y aún quedan por resolver grandes desafíos. Más de cien países todavía carecen de reglamentos y muchos otros que tenían regímenes de acceso a la información vibrantes y sólidos, ahora sufren un retroceso. Incluso en aquellos países donde se ha aprobado este tipo de leyes, se percibe una ejecución desigual y a veces insuficiente de la ley. Además, todavía no queda claro si el derecho a la información beneficia en realidad a las poblaciones más vulnerables y crea las transformaciones esperadas en la sociedad. Asimismo, las partes interesadas no siempre han colaborado ni obtenido los resultados deseados. Pocas veces se ha logrado el compromiso de parte de algunas voces críticas, como las de los donantes o de los administradores de acceso a la información.

**3. METODOLOGIA DE LA CONFERENCIA:** La conferencia fue presidida por el Presidente Carter. Se utilizó una metodología mixta de oradores principales, presentaciones por paneles y pequeños grupos de trabajo que compartieron

experiencias, debatieron acerca de los desafíos que enfrenta el DAI y elaboraron un plan de acción consensuado. Los discursos de fondo y las sesiones plenarias enmarcaron la conferencia, que tuvo una duración de tres días, y los trabajos de grupo sirvieron de eje central. Los participantes fueron seleccionados con cuidado entre distintos campos y grupos de interés, con el fin de resaltar el amplio alcance del acceso a la información. Se dividió a las partes interesadas en cinco grupos de trabajo, cada uno con un tema distinto. A través de la facilitación de discusiones y debates, los grupos de trabajo elaboraron un conjunto de recomendaciones concretas para lograr avances en este campo.

**4. MEMORIA DE LA CONFERENCIA:** Durante toda la conferencia, los participantes abordaron aspectos fundamentalmente políticos del acceso a la información, tales como las motivaciones de los actores públicos y privados para contribuir al acceso a la información o bien tratar de impedirlo. Esto quedó claro la noche antes de la apertura oficial de la conferencia, cuando muchos participantes estuvieron presentes en un evento que se realiza cada trimestre, llamado “Conversaciones en el Centro Carter”, que están abiertas al público. El tema de esta sesión fue “¿Estamos más seguros debido al secretismo?”, que enfocó la intersección de la seguridad (nacional y pública) y el acceso a la información. Aunque se utiliza cada vez más como motivo para denegar información, en particular después del 11 de septiembre de 2001, los panelistas argumentaron que en realidad una mayor apertura más bien fortalece la seguridad nacional y personal, pues mejora el proceso de toma de decisiones y permite la necesaria rendición de cuentas.

**A. APERTURA Y DERECHOS HUMANOS:** Durante el primer día de la conferencia, los participantes reflexionaron acerca de sus experiencias prácticas durante los últimos años y los últimos adelantos relacionados con el derecho a la información. Diego García-Sayan, vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inauguró el evento durante el almuerzo inicial y centró sus comentarios en el juicio *Claude Reyes vs. Chile*. Su presentación planteó el tema del acceso a la información como un derecho humano fundamental y sirvió como punto de partida para nuestras deliberaciones. El Presidente Carter inauguró el primer panel plenario de la conferencia, acompañado de Juan Ramón Quintana, ministro de la presidencia de Bolivia, Maharafa Traoré, ministro de Justicia de Malí, y Laura Neuman, gerente del Proyecto de Acceso a la Información del Centro Carter. Durante el resto de la tarde se realizaron paneles sobre el acceso a la información como herramienta para los derechos socioeconómicos y el desarrollo, el acceso a la información y la gobernabilidad, y el la situación actual referente al acceso a la información: estudios de caso enfocados en éxitos y desafíos. El formato del primer día ayudó a sentar las bases para el acceso a la información como un derecho humano fundamental y se puso énfasis en que su valor trasciende una simple lucha contra la corrupción.

**B. GOBERNABILIDAD:** El primer panel, titulado “DAI como herramienta para la gobernabilidad” se centró en el nexo entre DAI y la gobernabilidad, giró alrededor de la pregunta “¿cómo puede el acceso a la información hacer que los gobiernos y los órganos gobernantes sean más eficaces y cómo puede aumentar la capacidad de los gobiernos para relacionarse con sus ciudadanos?” La conclusión de los panelistas fue que el acceso a la información aumenta la capacidad de los gobiernos para formular y aplicar políticas, tomar decisiones y, por ende, satisfacer las demandas de la ciudadanía.

**C. DERECHOS SOCIOECONOMICOS:** Una investigación sobre el impacto de DAI en el desarrollo fue el tema principal del segundo panel plenario, titulado “DAI como herramienta para los derechos socioeconómicos y de desarrollo”. Los participantes en este panel hablaron del importante vínculo entre DAI y las políticas a favor de los pobres que conllevan a prácticas de desarrollo eficaces, y reconocieron el tema como un punto prioritario de la agenda para el avance de DAI. Los panelistas destacaron que la democracia por sí sola no puede lograr el desarrollo económico, social y humano, y la importancia de reconocer que DAI puede contribuir a que las democracias cambien las vidas de las personas al estimular el desarrollo.

**D. ESTUDIOS DE CASO:** El quinto panel se diseñó con el propósito primordial de examinar la situación de DAI en las distintas partes del mundo. Mas de 70 países en el mundo tienen leyes DAI y cada uno de estos éxitos trae consigo la posibilidad de compartir estas experiencias y aprender de las innumerables lecciones. En este panel se presentaron cinco estudios de caso (Jamaica, Estados Unidos, Bulgaria, China y México). Quedó claro que cada país tenía un régimen DAI único. Nacidos en distintas circunstancias culturales, políticas y sociales, los instrumentos son estructuralmente diversos y se ejecutan de manera diferenciada, pero al mismo tiempo comparten muchos retos similares. Los panelistas contribuyeron a la idea de que en el futuro el éxito dependerá del grado en que los ciudadanos se apropien de este derecho.

**E. GRUPOS DE TRABAJO:** Se dedicó el segundo día de la conferencia a los trabajos de grupo. Se distribuyó a los participantes estratégicamente en cinco grupos con partes interesadas múltiples. A través de un fuerte trabajo de facilitación, los participantes acordaron una serie de recomendaciones específicas y puntos de acción. A cada grupo le fue asignado un tema específico para explorarlo:

1. Política y economía: hacia la apertura
2. Contexto estructural y cultural: creación de un entorno para la transparencia
3. Actores no estatales y multilaterales: revisión de sus papeles y responsabilidades
4. Construcción de normas internacionales: análisis de normas universales y una comunidad global
5. Indicadores y medición: cómo demostrar y mejorar el impacto

**F. RENDICION DE CUENTAS:** Durante el segundo día de la conferencia también hubo discursos de fondo por parte de personas renombradas. En el almuerzo los participantes oyeron los comentarios preparados por Huguette Labelle, presidenta de la junta directiva de Transparencia Internacional y rectora de la Universidad de Ottawa, sobre la importancia del acceso a la información para hacer que los funcionarios gubernamentales rindan cuentas. Compartió su perspectiva global acerca del valor del acceso a la información en la lucha contra la corrupción, así como sus experiencias como presidenta de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y funcionaria pública de alto rango en Canadá. En la cena especial de la conferencia, el defensor de derechos humanos y magistrado de la Corte Constitucional de África del Sur, Albie Sachs, habló de los efectos del secretismo bajo el régimen de apartheid y el extraordinario impacto que la transparencia y el derecho a la información han tenido sobre el país y su gente.

**G. RENDICION DE INFORMES Y PLENARIA:** Bajo el liderazgo del Presidente Carter, los facilitadores presentaron los hallazgos y los resultados de sus deliberaciones a los grupos de trabajo durante el tercer y ultimo día. Se distribuyó el borrador de una Declaración de Atlanta y los participantes tuvieron una breve oportunidad para comentar acerca de los puntos presentados por los otros grupos o bien el borrador de la declaración. El Presidente Carter clausuró la conferencia con la solicitud de que todos los participantes enviaran por escrito sus comentarios y sugerencias para así fortalecer la declaración. Además, prometió revisar, hacer los cambios finales y garantizar personalmente la amplia distribución de la Declaración de Atlanta a las organizaciones internacionales, entes regionales y jefes de Estado. Con el Presidente Carter a la cabeza, distintos grupos de todas partes del mundo pudieron elaborar una agenda compartida para el avance mutuo del derecho de acceso a la información, la que se incorporó a la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción.

**5. LA DECLARACION DE ATLANTA Y PLAN DE ACCION PARA EL AVANCE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION:** Los hallazgos centrales de la conferencia se incorporaron a la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción. La Declaración de Atlanta reafirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos al señalar que “el acceso a la información es un derecho humano fundamental” y asevera que éste “es esencial para la dignidad humana, la equidad y la paz con justicia”, y que “la falta de acceso a la información afecta de manera desproporcionada a los pobres, las mujeres y otros grupos vulnerables y marginados”. La Declaración de Atlanta también encuentra que no es el secretismo sino la transparencia la que es indispensable para promover la seguridad, y que la reglamentación de las leyes es una condición necesaria pero insuficiente para garantizar el derecho integral de acceso a la información. Además de la sección de hallazgos específicos de la Declaración, la conferencia concluyó con una cantidad de hallazgos generales, incluyendo la necesidad de:

- lograr una mayor coordinación y colaboración entre todas las partes interesadas y otros que estén comprometidos con la promoción de la transparencia y el acceso a la información;
- realizar más trabajos académicos, incluyendo un análisis cuantitativo y cualitativo del impacto de un mayor acceso a la información;
- poner énfasis no sólo en la aprobación de una ley de acceso a la información, sino en su puesta en práctica y aplicación; y
- valorar el derecho de acceso a la información más que sólo como herramienta para luchar contra la corrupción, de utilidad en otros escenarios, para el desarrollo y la gobernabilidad.

La Declaración de Atlanta también establece una serie de principios clave; por ejemplo, que el derecho de acceso a la información debería aplicarse a todos los poderes del Estado a todos los niveles, a todas las divisiones de los órganos internacionales, e incluso a empresas privadas en ciertas circunstancias, y que todos los entes deben contar con un sistema de implementación. Se hace un llamado a todos los Estados para que aprueben leyes que pongan en vigor el derecho a la información e incluyan postulados clave que se deben respetar. Asimismo, es importante notar que en la Declaración de Atlanta se llegó un consenso acerca de una serie de postulados que se deben incluir en toda ley de acceso a la información o instrumento legal. La sección final de la Declaración de Atlanta incluye un Plan de Acción, que contiene un conjunto básico de

actividades para animar a los órganos internacionales y regionales, los donantes, los Estados, las empresas y las organizaciones profesionales y de la sociedad civil a dar pasos concretos para establecer, desarrollar y cultivar el derecho de acceso a la información en todas partes del mundo. Estas actividades servirán para promover el avance del derecho de acceso a la información y constituirán una herramienta útil para monitorear el impacto de la conferencia, de la Declaración de Atlanta y del Plan de Acción.

**6. SEGUIMIENTO:** En los días y semanas después de la conferencia, el Centro Carter fue incorporando los comentarios sustantivos de más de 60 participantes sobre el borrador de la declaración. El día 26 de marzo de 2008 se divulgó la versión final de la Declaración de Atlanta. Ha sido traducida a los tres idiomas oficiales de la conferencia (inglés, español y francés) y al chino, portugués y búlgaro, y su distribución ha sido amplia. El Presidente Carter envió una carta para alentar al avance del acceso a la información, con la Declaración de Atlanta y del Plan de Acción como anexos, a más de 200 jefes de Estado, bancos de desarrollo y organizaciones regionales / internacionales. La Declaración ha servido como punto de partida para numerosos artículos, ponencias, *blogs* y documentos oficiales de organizaciones gubernamentales y multilaterales.

**7. IMPACTO:** Hay una cantidad de impactos como resultado de la distribución y resonancia que tuvo la Declaración, incluyendo adhesiones personales a su doctrina y la incorporación de sus principios y postulados a los borradores de recomendaciones sobre DAI, informes e instrumentos de varios órganos gubernamentales. Otros la citan o adjuntan a sus textos. Como parte de su plan de divulgación, se envió la Declaración de Atlanta y el Plan de Acción al Consejo de Europa antes de su reunión acerca de la propuesta de un Convenio de Acceso a la Información, para contribuir a sus deliberaciones. Además, los principios y la lista de actividades de la Declaración de Atlanta sirvieron como marco para las “Recomendaciones sobre Acceso a la Información”, un documento consensuado de la OEA que fue entregado a su Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos, y presentado a todos los ministros de Relaciones Exteriores en su Asamblea General en pleno, celebrada el mes de junio de 2008. Asimismo, se hizo referencia a la Declaración en el borrador de trabajo de los Principios de Derecho a la Información del Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos de la OEA. Algo significativo es que algunos de los ministros que asistieron a la conferencia, por ejemplo los de Liberia, Sierra Leone y Bolivia, regresaron a sus países llenos de ánimo para empezar o retomar el proceso legislativo. En una de las actividades se convoca a la comunidad que trabaja en temas de acceso a la información “a construir solidaridad con una amplia gama de partes interesadas que comparten la misma agenda de transparencia.” Como respuesta, el Centro Carter empezó a actuar como anfitrión en su sitio web para eventos del calendario internacional sobre acceso a la información y transparencia, a fin de fortalecer la cooperación y la coordinación, y permitir que las organizaciones promuevan y compartan mejor su trabajo. El Centro Carter sigue divulgando la Declaración de Atlanta y monitoreando las veces que se distribuye, coloca en Internet o se menciona. Asimismo, le da seguimiento a los puntos en el Plan de Acción, con el propósito de averiguar cuándo y de qué manera se ejecutan.



## DECLARACIÓN DE ATLANTA Y PLAN DE ACCIÓN PARA EL AVANCE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Nosotros, más de 125 miembros de la comunidad global del acceso a información provenientes de 40 países distintos, representantes de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agencias e instituciones financieras internacionales, agencias donantes y fundaciones, compañías del sector privado, medios de comunicación y académicos, nos reunimos en Atlanta, Georgia del 27 al 29 de febrero de 2008 con el auspicio del Centro Carter y asumimos la siguiente declaración y el siguiente plan de acción, a fin de promover la promulgación, la implementación, el cumplimiento, y el ejercicio del derecho de acceso a la información.

### PREÁMBULO:

Reconociendo que el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19 del Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y el Artículo 9 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, respectivamente estipulan el derecho de “buscar, recibir, e impartir información”, y que el Artículo 10 de la Convención Europea Sobre los Derechos Humanos plantea un derecho similar a “recibir e impartir información”;

**Resaltando** que la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en el caso de Claude Reyes contra Chile que el Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, reconoce el derecho general de acceso a información y que los Estados tienen la obligación de implementar sistemas para el ejercicio de dicho derecho;

**Considerando** que el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han adoptado sentencias y declaraciones claras acerca del derecho de acceso a la información; que en este momento se desarrollan iniciativas importantes sobre el derecho a la información en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y que la reciente Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción le hace un llamado a todos los Estados para que garanticen que el público cuente con acceso efectivo a la información;

**Reconociendo** que el derecho de acceso a la información es fundamental para la participación ciudadana, el buen gobierno, la eficiencia en la administración pública, la

fiscalización y la lucha contra la corrupción, los medios de comunicación y el periodismo investigativo, el desarrollo humano, la inclusión social, y el logro de otros derechos socio-económicos y los derechos civiles y políticos;

**Apreciando** el hecho de que el acceso a la información fomenta la eficiencia en los mercados, la inversión comercial, la competencia en las licitaciones públicas, la buena administración, y el cumplimiento con las leyes y reglamentaciones;

**Convencidos** de que el compromiso político a favor del acceso a la información es necesario para la adopción, implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información;

**Enfatizando** que a pesar de haber habido avances considerables en el derecho de acceso a la información en la última década, aún persisten muchos desafíos, incluyendo la falta de legislación nacional, las amplias diferencias entre los niveles de implementación, y la resistencia política que todavía existe en contra de este derecho;

## **HALLAZGOS:**

La conferencia en pleno encuentra que:

1. El derecho fundamental de acceso a la información es inherente a todas las culturas y sistemas de gobierno.
2. La falta de acceso a la información afecta desmedidamente a los pobres, las mujeres, los grupos vulnerables y marginalizados, cuando el derecho como tal debería estar garantizado para todos los sectores de la sociedad.
3. El derecho de acceso a la información es fundamental para la dignidad humana, la equidad, y la paz con justicia.
4. La transparencia es un instrumento necesario y muy efectivo para promover la seguridad humana y la del Estado.
5. Las nuevas tecnologías presentan un gran potencial para facilitar el acceso a la información. No obstante, ciertos factores que limitan el acceso a la tecnología y las prácticas de manejo de datos, han impedido que muchas personas obtengan el máximo provecho de dicho potencial.
6. La promulgación de una ley integral es esencial, aunque no es suficiente para establecer y mantener el derecho de acceso a la información.
7. La creación de un marco institucional apropiado y el desarrollo de la capacidad en la administración pública para gestionar y suministrar información son de igual importancia.
8. Es además indispensable elevar la conciencia pública sobre el derecho de acceso a la información, asegurar la capacidad de su ejercicio incluyendo la educación pública y fomentar el apoyo a la transparencia entre todos los sectores de la sociedad.
9. La prensa libre e independiente es un componente fundamental del establecimiento y pleno goce del derecho de acceso a la información.

## **PRINCIPIOS:**



Además de estos hallazgos, establecimos los siguientes principios clave:

1. El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental.
2. Todos los Estados deberían promulgar leyes para poner en vigencia el derecho de acceso a la información.
3. El derecho de acceso a la información se debería aplicar igualmente a todas las organizaciones intergubernamentales, incluyendo las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo y las agencias bilaterales, y multilaterales. Estas instituciones públicas deberían dar ejemplo y apoyar los esfuerzos de otros en la construcción de una cultura de la transparencia.
4. El derecho de acceso a la información debería ser parte integral de instrumentos internacionales y regionales, como también de leyes nacionales y subnacionales que observen los siguientes principios:
  - a. El acceso a la información es la regla; el secreto, es la excepción;
  - b. El derecho de acceso a la información se debería aplicar en todas las ramas del gobierno (incluyendo los poderes Ejecutivo, Judicial, y Legislativo, como también los órganos autónomos), a todo nivel (federal, central, regional y local) y en todas las divisiones de las agencias internacionales previamente mencionadas;
  - c. El derecho de acceso a la información debería aplicarse también a actores no estatales según las condiciones enumeradas en el principio número 5 siguiente;
  - d. El derecho de acceso a información debería incluir el derecho de solicitar y recibir información, como también una obligación positiva de parte de las instituciones públicas de diseminar información relativa a sus funciones básicas;
  - e. El derecho de solicitar información es independiente del interés personal que se pueda tener por dicha información, y nunca debería existir la necesidad de dar justificaciones o razones para solicitar la información;
  - f. El instrumento o la ley debería incluir procedimientos diseñados para garantizar una completa implementación y facilidad en la utilización, sin que existan obstáculos innecesarios (como costos, diferencias lingüísticas, exigencias en las formas o maneras de hacer la solicitud) y debería contemplar la obligación de parte de quien posea la información de ayudar proactivamente al solicitante y suministrar la información solicitada según un plazo específico y razonable;
  - g. Las excepciones al acceso a la información se deberían redactar de manera precisa y específica y estar estipuladas mediante ley, limitándose únicamente a aquellas permitidas bajo la ley internacional. El interés público debería predominar sobre todas las excepciones, lo que supone la obligación de divulgar documentos que de otro modo caerían en la

- excepción cuando el beneficio público de dicha divulgación sea mayor que el potencial daño público;
- h. La responsabilidad de justificar la negación de divulgación siempre recaerá sobre quien posea dicha información;
  - i. El instrumento debería exigir la total divulgación, luego de un tiempo razonable, de todo documento clasificado como secreto o confidencial debido a razones excepcionales al momento de su creación;
  - j. El instrumento debería contemplar penas y sanciones claras para castigar el incumplimiento de los funcionarios públicos;
  - k. Se debería garantizar el derecho del solicitante a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información ante una autoridad independiente que cuente con el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y que se puedan hacer cumplir, preferiblemente una agencia intermediaria como un Comisionado (o una Comisión) de la Información, o un Defensor del Pueblo Especializado de primera instancia. En caso de que estos mecanismos no logren los resultados deseados, el solicitante debería gozar del derecho de recurrir a los tribunales de justicia.
5. El derecho de acceso a información también se aplica a actores no estatales que: reciban fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente); lleven a cabo funciones públicas, como el suministro de servicios públicos; exploten los recursos públicos, incluyendo los recursos naturales. El derecho de acceso a la información se extiende únicamente al uso de dichos fondos, beneficios, actividades o recursos. Además, cualquier persona debería tener el derecho de acceso a la información en poder de las grandes corporaciones con fines de lucro, cuando dicha información sea necesaria para el ejercicio o la protección de algún derecho humano, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
6. Los Estados y las organizaciones internacionales deberían garantizar un sistema de implementación que considere lo siguiente:
- a. El ejercicio equitativo del derecho de acceso a la información por parte de todas las personas;
  - b. La capacitación de todos los funcionarios públicos en cuanto a la práctica y aplicación del derecho;
  - c. La educación y formación públicas que empoderen a las personas acerca de cómo hacer uso integral del derecho;
  - d. La asignación de los recursos necesarios para garantizar una administración eficiente y oportuna;
  - e. El fortalecimiento de la gestión de la información para facilitar el acceso a la información;
  - f. El monitoreo regular y la producción de informes sobre la operatividad de la ley; y
  - g. La revisión de la operación y el cumplimiento de la ley por parte del legislativo y otras agencias clave de supervisión.

7. Además, se debería promulgar legislación complementaria que promueva aun más el derecho de acceso a la información y que ofrezca un marco legislativo de apoyo que incluya: leyes que obliguen a la divulgación del financiamiento de partidos políticos y las campañas políticas, y actividades de lobby, que incluyan legislación relativa al mantenimiento de archivos y la provisión de protección para aquellos que deseen revelar irregularidades, y leyes de administración pública profesional. Además, se deberían abrogar las cláusulas contradictorias como aquellas incluidas en la Ley de Secretos Oficiales.

## **PLAN DE ACCIÓN**

Proponemos llevar a cabo el siguiente plan de acción a fin de poner en práctica los hallazgos y principios:

### **Para la comunidad internacional:**

1. Las organizaciones intergubernamentales –incluyendo las Naciones Unidas y todas sus agencias, el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales de desarrollo, y las agencias de comercio internacional- y las organizaciones no gubernamentales internacionales deberían implementar medidas y prácticas que aseguren el derecho de acceso a la información conforme a los principios enumerados anteriormente.
2. Por ser la primera institución intergubernamental en formular una convención específica sobre el derecho de acceso a la información, el Consejo Europeo debería asegurarse de incluir los hallazgos y principios anteriores en la “Convención Europea sobre los Documentos Oficiales” que se llevará a cabo en un futuro.
3. Durante la próxima evaluación que el Grupo del Banco Mundial haga sobre su Política de Divulgación de la Información, el Banco debería llevar a cabo un proceso de diálogo abierto y participativo con el objetivo de alinear su política con los hallazgos y principios enumerados con anterioridad. Otras organizaciones gubernamentales internacionales también deberían dar pasos concretos para alinear sus políticas de información con estos hallazgos y principios, o para adoptarlos.
4. Las agencias internacionales y regionales deberían:
  - a. Tomar medidas para garantizar que todos los Estados cuenten con mecanismos efectivos para promover y proteger el derecho de acceso a la información;
  - b. Desarrollar instrumentos sobre el derecho de acceso a la información;
  - c. Llevar a cabo monitoreos constantes del cumplimiento de este derecho, mediante mecanismos formales e informales de seguimiento como las evaluaciones entre pares.

5. Los donantes internacionales deberían apoyar los esfuerzos que los países hagan para establecer, implementar y hacer cumplir el derecho de acceso a la información brindando asistencia técnica y fondos a de largo plazo, incluyendo la utilización de nuevas modalidades de ayuda como los enfoques basados en programas o aquellos destinados a sectores en general.
6. Los acuerdos de donación de fondos deberían incluir condiciones que exijan que los donantes y beneficiarios faciliten el acceso a la información relativa a los montos y la utilización de fondos internacionales.
7. Las agencias regionales e internacionales que estén considerando establecer instrumentos del derecho de acceso a la información deberían asegurarse de consultar ampliamente con la sociedad civil y con expertos en el derecho de acceso a información. Se debería conformar un panel de expertos para respaldar estos esfuerzos.
8. Se debería priorizar la promulgación e implementación de leyes de acceso a la información como parte integral de las evaluaciones del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
9. Los donantes deberían facilitar fondos para apoyar el monitoreo, el análisis, y la evaluación de la implementación y el impacto del derecho de acceso a la información mediante investigaciones académicas y el desarrollo de indicadores apropiados y herramientas de evaluación prácticas.

**Para los Estados:**

10. Todo estado debería garantizar el derecho de acceso a la información de acuerdo con los hallazgos y principios enumerados previamente.
11. Los Estados deberían incluir la promoción del derecho de acceso a la información como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento, y de las políticas sectoriales.
12. Los Estados deberían buscar asociaciones multipartitas con todos los agentes involucrados a fin de aumentar su capacidad real de implementar el derecho de acceso a la información.
13. Los Estados deberían establecer mecanismos independientes de cumplimiento, como las Comisiones de Información, que constituyan vehículos de apelación asequibles, de bajo costo, y oportunos. En la medida en que sea necesario, dichas agencias deberían tener el poder de tomar decisiones vinculantes y ordenar la divulgación de la información.

14. Los Estados deberían implementar políticas y sistemas efectivos de gestión de información que faciliten su habilidad para crear y mantener registros debidamente y cumplir con las obligaciones relativas al derecho a la información.
15. Se deberían desarrollar métodos efectivos de capacitación para los funcionarios encargados de dar acceso a la información, como también estructuras que permitan el intercambio global de las mejores prácticas reconocidas, y se debería buscar el apoyo de donantes y organizaciones no gubernamentales.
16. A fin de poner en vigencia el derecho de acceso a la información en poder de corporaciones con fines de lucro, los Estados deberían establecer reglas que garanticen un mínimo de carga administrativa, excepciones acordes con los principios generales del derecho de acceso a información y umbrales que demarquen, con base en el tamaño, cuáles serán las entidades sujetas a esta obligación.
17. Los regímenes de acceso a la información deberían contar con mecanismos de monitoreo y evaluación, incluyendo mediciones cuantitativas y cualitativas, el almacenamiento de estadísticas y la obligación de producir informes anuales.

**Para las organizaciones corporativas, profesionales y de la sociedad civil:**

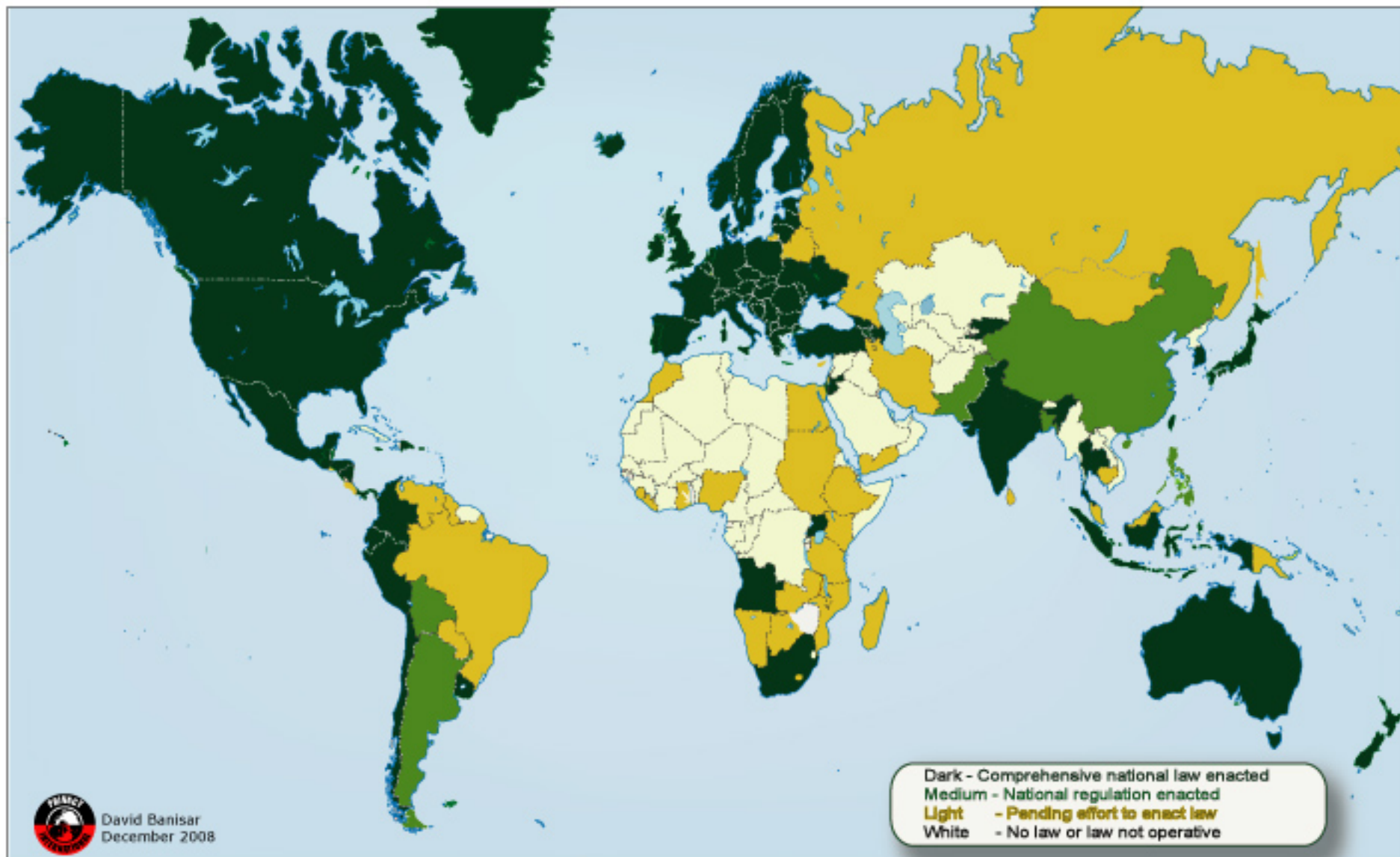
18. Las corporaciones multinacionales y empresas nacionales de envergadura deberían establecer compromisos voluntarios a fin de divulgar información de interés público por iniciativa propia. Dichos esfuerzos se deben fomentar y respaldar.
19. Los innovadores tecnológicos deberían desarrollar y compartir nuevos métodos para promover el derecho de acceso a la información.
20. Se deberían llevar a cabo más investigaciones académicas y estudios sobre el derecho de acceso a la información, la implementación de las leyes pertinentes, su impacto socioeconómico, la política de cumplimiento, el ejercicio del derecho y su cumplimiento, y la forma como el derecho cambia la vida de la gente.
21. Los defensores del derecho de acceso a la información deberían concentrarse en el desarrollo y la actualización de pautas para redactar e implementar instrumentos y leyes nacionales del derecho a la información. Estas pautas se deberían diseminar ampliamente con el objetivo de promover regímenes del derecho de acceso a la información conformes a los principios presentados anteriormente.
22. Todas las partes interesadas deberían participar en el monitoreo y la evaluación de la implementación, y el impacto del derecho de acceso a la información, incluyendo el desarrollo de indicadores apropiados y herramientas de evaluación prácticas.

23. La sociedad civil debería garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información exigiendo y utilizando información pública, y promoviendo y defendiendo el derecho.
24. Se debería desarrollar y promover la prensa libre e independiente, y los periodistas deberían recibir capacitación en el uso del derecho a la información.
25. La comunidad del acceso a la información debería esforzarse por lograr la solidaridad con una amplia gama de partes interesadas que compartan un mismo programa en cuanto a la transparencia.
26. El Centro Carter trabajará con otros para difundir la Declaración de Atlanta mediante comunicados, publicaciones, conferencias, y reuniones de alto nivel.

Por último, hacemos un llamado a todos los Estados, las agencias internacionales de cooperación y a la comunidad global del acceso a la información para establecer, desarrollar, y fomentar el derecho de acceso a la información alrededor de todo el mundo, según los hallazgos y principios postulados en esta Declaración, y para que se comprometan con el plan de acción a fin de avanzar en el desarrollo de nuestro objetivo común.

Atlanta, Georgia  
29 de febrero de 2008

## National Freedom of Information Laws, Regulations and Bills 2008



\*Not all national laws have been implemented or are effective. See [www.privacyinternational.org/foisurvey](http://www.privacyinternational.org/foisurvey) for reviews of the laws and practices

THE  
CARTER CENTER



## Participant Resource Links / Materiales Suplementarias de los Participantes

### Due Process of Law Foundation / Fundación para el Debido Proceso Legal

- “Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat It” (English executive summary and case study)  
[http://www.dplf.org/index.php?c\\_ID=260](http://www.dplf.org/index.php?c_ID=260)
- “Controles y descontroles de la corrupción judicial: Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá (Versión en Español)  
[http://www.dplf.org/index.php?c\\_ID=260](http://www.dplf.org/index.php?c_ID=260)
- “Disclosing Justice” (English) <http://www.dplf.org/uploads/1196288246.pdf>
- “Comparando transparencia” (Español) [http://www.dplf.org/index.php?c\\_ID=129](http://www.dplf.org/index.php?c_ID=129)
- “Acceso a la información judicial en México: una vision comparada” (Español) [http://www.dplf.org/index.php?c\\_ID=128](http://www.dplf.org/index.php?c_ID=128)
- AportesDLPF No. 3 – “Transparentar la justicia”: (Español) <http://www.dplf.org/uploads/1191333619.pdf>
- AportesDLPF No. 6- “La era de transparencia y el acceso a la información” (Español) <http://www.dplf.org/uploads/1217951188.pdf>

In collaboration with





### **Civil Society Information Society Advisory Council**

- CSISAC website: (English) <http://www.csisac.org>

### **Electronic Privacy Information Center (EPIC)**

- EPIC website: (English) <http://www.epic.org>
- Litigation Under the Federal Open Government Laws (FOIA) 2008: (English) <http://epic.org/bookstore/foia2008/default.html>

### **Fundación Pro Acceso**

- “Hacia una nueva institucionalidad de acceso a la información pública en Chile” (Español) [http://www.proacceso.cl/contenido\\_general/libro\\_hacia\\_una\\_nueva\\_institucionalidad\\_de\\_acceso\\_la\\_informacion\\_en\\_chile\\_1](http://www.proacceso.cl/contenido_general/libro_hacia_una_nueva_institucionalidad_de_acceso_la_informacion_en_chile_1)
- Jurisprudencia Judicial (Español) [http://www.proacceso.cl/documentos/jurisprudencia\\_judicial](http://www.proacceso.cl/documentos/jurisprudencia_judicial)
- “Entra en vigor Ley sobre Acceso a la Información Pública” (Español) [http://www.proacceso.cl/noticia/entra\\_en\\_vigor\\_ley\\_sobre\\_acceso\\_la\\_informacion\\_publica](http://www.proacceso.cl/noticia/entra_en_vigor_ley_sobre_acceso_la_informacion_publica)

### **Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia**

- Transparencia en el Rescate Bancario: Problemas de Agencia, Corrupción Imperfecciones de Mercado o Captura Regulatoria (Español) <http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/GzlzArechiga.pdf>

### **Organization of American States / Organizacion de los Estados Americanos**

- Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the OAS: <http://www.cidh.org/relatoria>
- Annual Reports of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the OAS: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=45&II=2>
- Recommendations on Access to Information (English) [http://www.oas.org/dil/access\\_to\\_information\\_recommendations.htm](http://www.oas.org/dil/access_to_information_recommendations.htm)
- Recomendaciones sobre Acceso a la Información (Español) [http://www.oas.org/dil/esp/acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_recomendaciones.htm](http://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_recomendaciones.htm)

### **Manuel Mora MacBeath**

- Blog (Español) <http://mejoroficio.blogspot.com/>

## **SunshineWeek.org**

- Proyecto Tano: “Piquetes” Contra la Opacidad: (Español)  
[http://www.sunshineweek.org/sunshineweek/manuel\\_mora\\_macbeath\\_09](http://www.sunshineweek.org/sunshineweek/manuel_mora_macbeath_09)

## **The Public Voice**

- The Public Voice Website: (English) <http://www.thepublicvoice.org>

THE  
CARTER CENTER



*Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.*



## **Bibliografía Actualizada de los libros reciente sobre la Transparencia y Acceso a la Información**

Bertelsmann Foundation, ed. Transparency: A Basis for Responsibility and Cooperation. Germany: Bertelsmann Foundation Publishers, 2003.

Bertok, Janos, ed. Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Washington DC: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing, 2004.

Blanton, Thomas S., Ernesto Villanueva, Kate Doyle. Derecho a la Información publica en America. Universidad de Occidente, 2003.

Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon and Ronald Wintrobe, eds. The Economics of Transparency in Politics. Burlington: Ashgate, 2007.

Brown, L. David. Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society. Kumarian Press, Inc., 2008.

Chapman, Richard A., and Michael Hunt. Open Government in a Theoretical and Practical Context. Burlington: Ashgate, 2006.

Clark, Donna, Jonathan Fox, Kay Treakle. Derecho a Exigir Respuestas. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003.

Commonwealth Human Rights Initiative. Our Rights, Our Information: Empowering people to demand rights through knowledge. CHRI, 2008.

Florini, Ann, ed. The Right to Know: Transparency for an Open World. New York: Columbia University Press, 2007.

Con colaboración de



Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer, Tania Sánchez Andrade, eds. Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer, Tania Sánchez Andrade, eds. Derecho a Saber: Balance y Perspectivas Cívicas. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

Frank Jørgensen, Rikke, ed. Human Rights in the Global Information Society. Cambridge: MIT Press, 2006.

Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. New York: Cambridge University Press, 2007.

Garsten, Christina, Magnus Boström. Organizing Transnational Accountability: Mobilization, Tools, Challenges. Edward Elgar Publishing, 2008.

Garsten, Christina, Monica Lindh de Montoya. Transparency in a New Global Order. Edward Elgar Publishing, 2008.

Gobierno de Chile. Buenas Prácticas en Probidad, Transparencia y Acceso a la Información del Estado. Secretaria Ejecutiva Agenda de Probidad y Transparencia, 2007

Goetz, Anne-Marie and Rob Jenkins. Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development. Palgrave Macmillan, 2004.

Gonzalez De Asis, Maria, Per Ljung. Transparency and Accountability in Water and Sanitation: Action, Learning, Experiences. World Bank Publications, 2009

Hartley, Richard J. Organizing Knowledge: An Introduction to Managing Access to Information 4<sup>th</sup> Edition, revised, illustrated. Ashgate Publishing Ltd., 2008.

Henriques, Adrian. Corporate Truth: The Limits to Transparency. London: Bath Press, 2007.

Holzner, Burkart and Leslie Holzner. Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

Hood, Christopher, and David Heald. Transparency: The Key to Better Governance? New York: Oxford University Press, 2006.

Jordan, Lisa and Peter Van Tuijl, eds. NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations. London: Earthscan, 2006.

Lambsdorff, Johann Graff. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Lindley, Dan. Promoting Peace with Information: Transparency as a Tool of Security Regimes. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Litan, E. Robert, Michael Pomerleano, V. Sundararajan, World Bank, International Monetary Fund. Financial Sector Governance: The Roles of the Public and Private Sectors. Brookings Institution Press, 2002

Loendorf, Todd, G. David Garson. Patriotic Information Systems. Idea Group Inc., 2007

Lord, Kristin M. The Perils and Promise of Global Transparency: Why the Information Revolution May Not Lead to Security, Democracy, or Peace. Albany: State University of New York Press, 2006.

McDermott, Patrice. Who Needs to Know? - The State of Public Access to Government Information. Lanham: Bernan Press, 2007.

Oliver, Richard W. What is Transparency. New York: McGraw-Hill, 2004.

Piotrowski, Suzanne. Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform. Albany: State University of New York Press, 2007.

Rios Alejandra, Cazares and A. Shrik David. Evaluating Accountability and Transparency in Mexico: National, Local, and Comparative Perspectives. San Diego: University Readers, 2007.

Roberts, Alasdair. Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age. New York: Cambridge University Press, 2006.

Shane, Peter M., John Podesta, and Richard C. Leone, eds. A Little Knowledge: Privacy, Security, and Public Information After September 11. New York: Century Foundation Press, 2004.

Smith, Kelvin. Freedom of Information: A Practical Guide to Implementing the Act. London: Facet Publishing, 2004.

Zaldivár, Ángel Trinidad. Transparency and Access to Information as a Public Policy and its Image in Society and Government. 2006

**Quinta Conferencia Internacional de Comisionados de la Información**  
26 al 29 de noviembre de 2007 / Wellington / Nueva Zelanda

**Alasdair Roberts**  
**Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos**  
**Universidad de Syracuse**  
**Nueva York**

Trabajo presentado en la  
Quinta Conferencia Internacional de Comisionados de la Información

**Futuros Desafíos para el Movimiento por el Derecho de Acceso a la Información**

Los últimos diez años han sido buenos para el Movimiento por el Derecho de Acceso a la Información (DAI). Hace poco más de una década, la transparencia no estaba de moda. El Banco Mundial no había publicado todavía su influyente informe sobre la importancia de la gobernabilidad (1997). Transparencia Internacional apenas empezaba la publicación de sus índices anuales de percepción sobre la corrupción. A duras penas había unas dos docenas de países con leyes nacionales de derecho a la información, la mayoría de ellos en el mundo desarrollado.

Por supuesto que hoy día, enfrentamos circunstancias distintas. El concepto de transparencia nos es ahora tan familiar que se ha vuelto, como observó recientemente el profesor Christopher Hood, una idea “banal”, “considerada como nada excepcional en discusiones sobre gobernabilidad y gestión pública”. Casi setenta países tienen leyes nacionales de DAI. Hemos sido testigos del surgimiento de una comunidad global sin precedentes de defensores, funcionarios gubernamentales y académicos interesados en la promoción y el estudio del DAI. Y cada día oímos casos que ilustran las diferentes maneras en que el DAI ha contribuido a mejorar la rendición de cuentas gubernamental.

Se trata de un logro considerable. No obstante, el movimiento DAI aún se podría ver frustrado de diferentes maneras. Por lo tanto, es importante – y sin duda congruente con nuestra propia insistencia en las virtudes de la transparencia – ser honestos acerca de los desafíos que todavía enfrenta el movimiento. En este trabajo, me propongo describir cinco de estos desafíos.

**1. La puesta en práctica de leyes DAI**

La primera y más urgente tarea es tratar directamente con la realidad de que una ley DAI es un instrumento de políticas complejo y con facilidad sujeto al fracaso. Podemos ver el problema de la puesta en práctica desde tres ángulos: de los usuarios, los administradores y los árbitros internacionales.

Empecemos con la perspectiva de los usuarios. Al realizar una labor de incidencia a favor de leyes DAI, los defensores han subestimado a menudo las dificultades encontradas cuando los ciudadanos intentan ejercer sus derechos legales.

Los usuarios necesitan de tres recursos, todos de escasa disponibilidad. El primero es el conocimiento de la burocracia y las leyes. Aquellas personas que hacen uso eficaz de las leyes DAI saben qué documentos tienen las agencias gubernamentales y dónde los guardarían. Asimismo, saben cómo introducir una solicitud de información. Se percatan cuando un funcionario público empieza a dar largas al asunto y cuándo se invocan excusas infundadas; también saben cómo quejarse de una burocracia recalcitrante.

Un segundo requisito es tener agallas – con lo cual quiero decir el coraje de ejercer el derecho de acceso a la información. Se trata de una cualidad que sorprende por lo difícil de encontrarla, aun entre ciudadanos con un buen nivel de educación y que no dependen de la generosidad del gobierno. Incluso en jurisdicciones que tienen leyes DAI desde hace tiempo, los ciudadanos temen que al introducir una solicitud puedan entorpecer sus relaciones con funcionarios de gobierno o simplemente ofender a alguien.

El tercer recuso es la persistencia. Las personas deben estar preparadas para insistir en sus solicitudes por meses y a veces hasta por años.

Las dificultades encontradas por los usuarios se ven agravadas por las deficiencias administrativas. No obstante, aquí debemos admitir con franqueza el hecho de que las leyes de DAI no son fáciles de administrar, puesto que requieren procedimientos especiales y personal capacitado. En todos los países que han establecido un sistema DAI aceptable, se ha necesitado una inversión pecuniaria considerable. Hoy día, sin embargo, muchos países han dado el paso simbólico de adoptar leyes DAI sin dar también el paso sustancial de invertir en capacidades administrativas. Además, dada su pobreza, no queda claro si muchos países pueden desarrollar capacidades como lo hacen las democracias ricas. Una señal de advertencia es la gran proporción de “solicitudes de pruebas” que terminan en “denegaciones silenciosas” en países que no son del primer mundo.

El cumplimiento de la burocracia podría ser mejor si los órganos que velan por su aplicación (o sea, los Comisionados de la Información) fuesen más eficaces al responder a problemas de mal comportamiento burocrático. Sin embargo, los comisionados tienen sus propias dificultades, que se derivan de una combinación de insuficiencia de recursos y problemas relacionados con el diseño institucional. En lo que se refiere a estos últimos, la función de los comisionados está diseñada sobre todo para resolver casos de presunta mala conducta y no patrones de incumplimiento que podrían abarcar cientos de miles de casos. Se trata de un enfoque congruente para los abogados, quienes gustan de aplicar sus conocimientos forenses a conflictos particulares; sin embargo, también es un enfoque que algunas burocracias caprichosas pueden echar por tierra con facilidad. Mientras más casos de incumplimiento haya, mayor será la carga de trabajo de los comisionados y de atrasos en la resolución de quejas, lo cual a su vez socava los incentivos para que la burocracia cumpla.

Estas observaciones acerca de las debilidades de las leyes DAI se basan en mi experiencia personal. Hace poco recibí la respuesta a una solicitud de DAI que introduje ante el Buró Federal de Investigaciones (FBI) hace cinco años. Lo triste es que no puedo

siquiera decir que fue mi solicitud más antigua. El retraso se debió en parte a mi reticencia a invertir el tiempo y dinero que hubiera costado introducir una queja en un tribunal federal. También tengo pendiente una queja en la Oficina del Comisionado de la Información de Canadá que ya lleva más de dos años; siete quejas con el Comisionado de la Información del Reino Unido que llevan entre 21 y 30 meses, sin perspectiva de una pronta resolución. (Como resultado he dejado de introducir quejas en el Reino Unido debido a que – al menos en mi caso – no hay remedio eficaz para la falta de cumplimiento de la burocracia). Hace poco pasé más de dos años intentando sin éxito hacer efectiva una solicitud de información de acuerdo con la política de divulgación de información del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

Las demoras son tan extendidas y comunes, que a estas alturas puedo calcular aproximadamente cuántas solicitudes podría introducir todavía en lo que queda de mi vida profesional. Si suponemos que puedo llevar dos o tres archivos a la vez, y que cada uno toma entre dos y tres años para obtener respuesta, quizá tenga tiempo para unas dos docenas de solicitudes. En mi caso particular, la gran promesa que suponía el DAI, se ha reducido a un juego de Veinte Preguntas, lo cual debe considerarse como un comentario contundente sobre la eficacia de los sistemas DAI, aun en las democracias ricas, y eso que soy afortunado y tengo ventajas – en términos de educación y posición – que no comparte la amplia mayoría de la población mundial.

Además, le evidencia tiende a respaldar esta visión escéptica de las leyes DAI. ¿A quiénes encontramos utilizando con mayor frecuencia el DAI? Precisamente aquellos grupos que tienen la ventaja de los tres recursos que ya mencioné antes, como las empresas, empleados anteriores y actuales del gobierno, y grupos de interés bien financiados. Se podría argumentar, por supuesto, que aun en este caso la divulgación de información sirve al interés público. Pero éste es un caso distinto y más complicado que si el solicitante *típico* fuera el ciudadano-héroe, defensor de los intereses de los desposeídos, como a menudo sugerimos.

Digo esto como una persona que está a favor del DAI, que desea que las leyes DAI funcionen en beneficio de la amplia mayoría de los ciudadanos del mundo. No obstante, no será fácil alcanzar esta meta. A no ser que nos enfrentemos a los desafíos planteados por la ejecución de las leyes DAI que acabo de describir, corremos el riesgo de obtener, a escala global, el mismo resultado que la Ley de Libertad de Información de EEUU, acerca de la cual el magistrado Antonin Scalia, de la Corte Suprema de Justicia de su país, dijera en 1982: “Esta Ley se ha vuelto el Taj Mahal de la Doctrina de Consecuencias no Anticipadas ... [las disposiciones de la ley] se promovieron como una bendición para los medios, para los grupos de interés público, para el ciudadano común; [pero] en la práctica han sido utilizadas ante todo por los abogados de las grandes empresas.”

## **2. La “infoestructura” cambiante**

Un segundo reto que enfrenta el DAI quizá sea exclusivo de los países desarrollados y surge debido a los cambios en la “infoestructura” gubernamental – con lo cual quiero decir los sistemas que utilizan las organizaciones gubernamentales para mantener y compartir información. (El profesor Luciano Floridi define la “infoestructura” como “los activos de información de una organización, que comprenden su base informática,



incluyendo *hardware*, *software*, redes, infraestructura, información y aplicaciones”). La formulación de las leyes DAI se llevó a cabo en una época diferente y más sencilla, en lo referente a la infoestructura – una era en que se acostumbraba registrar la información en papel, mantenerla en carpetas o archiveros, y reproducirla a través de procesos fotomecánicos relativamente caros. Esos tiempos se han ido. Hoy día lo común es digitalizar la información y agruparla en vastas bases de datos electrónicos. El costo de almacenar y reproducir información ha experimentado una reducción drástica y, por consiguiente, el volumen de información que mantienen las organizaciones gubernamentales ha aumentado vertiginosamente.

Esta transformación tecnológica tiene profundas implicaciones para la operación de los sistemas DAI. Son cada vez más comunes las solicitudes de información que no hacen referencia a registros físicos sino a información digitalizada y guardada en bases de datos gubernamentales. En cierto sentido, esto viene a simplificar el proceso de respuesta a las solicitudes de DAI; después de todo, los oficiales DAI podrían utilizar los nuevos sistemas de gestión de documentos para ubicar información divulgable de manera más expedita.

Sin embargo, podrían surgir algunas complicaciones. Es probable que el volumen de documentación divulgable aumente considerablemente. Es más, quizá los solicitantes ya no piden un documento específico sino grandes cantidades de datos. Este tipo de solicitud es mucho más complicado, pues requiere que los solicitantes, los oficiales DAI y los investigadores de las oficinas de los comisionados tengan un alto grado de conocimientos técnicos para decidir exactamente qué solicitar y luego saber cómo recuperar los datos. Asimismo, cabe la posibilidad de que los solicitantes no tengan la capacidad técnica para interpretar datos por lotes luego de que los reciban.

La digitalización también amenaza con nuevos impedimentos para el acceso. Es cada vez más común que sean contratistas privados quienes diseñen y mantengan las bases de datos utilizadas para guardar datos gubernamentales.

Consideren la difícil situación que sigue, tomada también de mi experiencia personal. Se hace una solicitud de información. Ésta se encuentra en la base de datos de un ministerio. El ministerio responde que la base de datos no tiene capacidad para descargar la información solicitada debido a que cuando adquirió el software, no especificó que se incluyera dicha capacidad. Es demasiado caro traer a un contratista para cambiar el software, dice el ministerio, y por lo tanto se deniega la solicitud.

¿Qué ha pasado aquí? En efecto, el ministerio tiene bajo llave una gran cantidad de información con el sencillo recurso de no especificarle al contratista que diseñe un software con capacidad de recuperación y descarga. Habría que añadir que esta función se puede incluir por lo general con poco costo adicional, pero el ministerio no tiene ningún incentivo para adoptarla y puede justificar su indiferencia aduciendo que esta función del *software* no es esencial para sus “necesidades de trabajo”. Tampoco parece haber remedio para esta situación en las leyes DAI actuales. Es como si los ministerios gubernamentales hubiesen cerrado sus archivadores y tirado las llaves al ríos Támesis, Potomac u Ottawa.

### **3. Gobernabilidad privada y cuasi pública**

Un tercer desafío es la transferencia de funciones a organizaciones privadas o cuasi públicas. Se solía decir que en los Estados Unidos ciertas actividades de los entes gubernamentales – conocidas como “funciones inherentes al gobierno” – jamás podrían ser transferidas. Ahora sabemos que en la práctica no es posible mantener estos límites. No hay nada en la esfera gubernamental que no se pueda traspasar a un contratista o agencia autónoma. Esta situación es fuente de serias dificultades para los sistemas DAI, que no están bien adaptados para estos “mecanismos alternativos de prestación de servicios”.

A menudo se describe el problema como si se tratara del acceso a documentos contractuales. Aunque no cabe duda de que éste es un tema importante, en realidad se trata tan sólo de un aspecto del problema más amplio. Por ejemplo ¿debería haber derecho de acceso a los documentos internos de un contratista, si tienen que ver con la realización de alguna actividad crucial, como la gestión de cárceles o la educación? Y si reconocemos el derecho de acceso a este tipo de información ¿cómo se debe ejercer? ¿Contra el contratista directamente o a través del gobierno contratante?

Más difíciles aún son los casos en los que la prestación de algunos servicios de mucha importancia está a cargo de organizaciones que no están vinculadas a ningún ente gubernamental por medio de un contrato. El control del tráfico aéreo en Canadá es un buen ejemplo. Podríamos añadir también el Consejo Nacional de Confiabilidad Eléctrica en los EEUU, que supervisa la red de transmisión de electricidad; o los componentes normativos de muchas de las más importantes bolsas de valores del mundo; u organizaciones nacionales que controlan los componentes de la World Wide Web (www). Adolecemos de criterios generalmente aceptados para decidir cuándo deben ser regidas por DAI organizaciones como éstas. Asimismo, hay poco apoyo político a favor de extender la ley DAI para que abarque estas organizaciones, aun cuando se llegara a un acuerdo sobre los criterios con que se haría.

El problema de garantizar la transparencia cuando se delegan responsabilidades a contratistas y otros actores no gubernamentales no es sólo – ni siquiera el principal – un problema de los países ricos. Durante los próximos treinta años, el mundo en desarrollo pasará por una expansión de infraestructura sin precedentes, como consecuencia de la rápida urbanización y la liberalización del comercio. Las limitaciones fiscales y la presión ejercida por ansiosos inversores, significa que gran parte de esta inversión se llevará a cabo a través de acciones privadas. Las reglas básicas para la gobernabilidad de esta infraestructura están en negociación ahora y es poco probable que se tome en cuenta el DAI como es debido en dichas negociaciones.

#### **4. La creciente complejidad del sector de seguridad**

También hay crecientes desafíos en la esfera de la seguridad nacional. Por supuesto que hay una sensibilidad renovada en la era posterior al 11 de septiembre de 2001. En algunos países – sobre todo en los Estados Unidos – también hay graves problemas en la operación del sistema de clasificación de seguridad, un invento de los primeros años de la Guerra Fría que se ha vuelto masivo y engorroso.

Además, se han producido cambios importantes en la estructura misma del sector de seguridad que amenazan con socavar el derecho a la información. En Irak, por ejemplo, hemos visto el papel sustancial del sector privado en funciones que en algún momento fueron consideradas del ámbito exclusivo de actores gubernamentales. Incluso algunas actividades de combate las realizan ahora contratistas. Este es tan sólo un ejemplo de la amenaza al DAI que representa la privatización.

Un problema menos obvio y todavía menos manejable es el crecimiento de las redes de seguridad intergubernamentales. Con esto me refiero al eslabonamiento entre organizaciones de defensa, inteligencia y policía en diferentes países, y el correspondiente aumento de acuerdos para compartir información entre estas redes. Como resultado de esta interrelación, la proporción de información que una agencia recibe de otros gobiernos ha seguido creciendo, a menudo según estrictas garantías de confidencialidad, lo cual ha traído como consecuencia el debilitamiento silencioso de los requisitos nacionales de DAI.

Es difícil mantener apertura en el sector de seguridad por la deferencia que los tribunales, las legislaturas y los defensores del pueblo han demostrado tradicionalmente hacia el ejecutivo en temas de seguridad nacional. Lo anterior se agrava aún más debido a la enorme diferencia en recursos entre las agencias de seguridad y los entes de vigilancia no gubernamentales. Los sistemas secretos de la mayoría de los países son en extremo complejos. Pocos grupos no gubernamentales cuentan con los recursos para entender a fondo cómo funcionan estos sistemas o monitorear cambios como el crecimiento de las redes de seguridad transnacionales.

## **5. La construcción de conocimientos confiables acerca de los sistemas DAI**

Existe una última dificultad que trata de los límites de nuestros conocimientos acerca de la operación de los sistemas DAI. Como ya mencioné, existen en la actualidad casi setenta leyes nacionales y muchas decenas de leyes de menor rango, gran parte de las cuales han estado vigentes por décadas. Aun así, consideren qué tan poco sabemos acerca de las siguientes preguntas básicas:

- ¿Quién hace uso realmente de las leyes DAI?
- ¿Qué tipo de información solicitan por lo general los distintos tipos de solicitantes?
- ¿Qué hacen en realidad los solicitantes con la información que obtienen por medio de las leyes DAI?
- ¿Es posible realizar un análisis de costo / beneficio de los diferentes tipos de solicitud y distinguir entre aquellas que rinden grandes beneficios a bajo costo y las que son de poco beneficio pero tienen costos de procesamiento muy altos?
- ¿Hasta qué punto las leyes DAI señalan simplemente otra ruta para obtener información que antes se manejaba de otra manera?
- ¿Cómo se ven afectadas las operaciones internacionales de las agencias gubernamentales por las leyes DAI?
- ¿Cómo afectan las tarifas y otras barreras no administrativas – tales como los requisitos relacionados con la forma en que se debe introducir una solicitud – la demanda de información?

Éstos son temas importantes, entre los cuales algunos son medulares para el argumento a favor de DAI. Supongamos, por ejemplo, que muchos solicitantes no hicieron nada con la información que recibieron. De ser éste el caso ¿cómo podríamos cambiar nuestras perspectivas acerca del valor de DAI? O supongamos que las solicitudes más costosas provienen de personas o negocios acaudalados ¿cómo adaptaríamos nuestra posición sobre las políticas tarifarias?

Éstas no son sólo preguntas importantes, sino también preguntas planteadas a menudo por los funcionarios públicos en los países pobres a los que se anima a que adopten nuevas leyes de DAI. Es posible, por supuesto, para cualquier defensor experimentado de DAI pensar en respuestas plausibles para algunas (no para todas) de estas preguntas. Con demasiada frecuencia, sin embargo, estas respuestas se basan en anécdotas, seleccionadas debido a que apuntalan los argumentos a favor de la adopción de una ley DAI. Lo que hace falta son trabajos investigativos realizados con cuidado y cuyos resultados sean confiables.

Ahora bien ¿por qué no logramos producir información confiable acerca de DAI? Una razón, lamentablemente, es la impaciencia de los financiadores y activistas, quienes dudan en invertir sus escasos recursos en investigaciones que no producen réditos a corto plazo. Otra razón es que las agencias gubernamentales se ponen a la defensiva y muestran renuencia a apoyar una investigación cuyos resultados no pueden controlar. (Por eso es que recurre con frecuencia al uso de consultores cuyo trabajo se puede controlar más de cerca, pero que a menudo carecen de un buen conocimiento del campo de DAI). Otra razón es (de nuevo) el sesgo profesional de los abogados – ya sea que trabajen en las oficinas de los defensores del pueblo, los ministerios gubernamentales o en organizaciones de incidencia en políticas. Los abogados son buenos para interpretar la ley y analizar los casos, pero son menos adeptos a la hora de estudiar sistemas sociales y burocráticos complejos.

Podríamos aprender más de lo que en realidad sabemos acerca de cómo operan los sistemas DAI. Saber más sería útil a largo plazo. Nos colocaría en una mejor posición para argumentar a favor de DAI o ajustar nuestros sistemas DAI de tal modo que tengamos mayor equilibrio entre costos y beneficios. Hay una comunidad emergente de nuevos académicos a los que se debe alentar a realizar estas investigaciones. Sin embargo, un buen trabajo investigativo requiere tres aspectos: un compromiso serio en términos de recursos; tolerancia para con un marco de largo plazo a fin de lograr resultados; y la voluntad de ceder el control total de la producción de estas investigaciones a la comunidad académica.

### **Solamente en las colinas**

Hace unos cuantos meses tuve la buena fortuna de visitar las instalaciones de capacitación del gobierno de la India para funcionarios públicos de alto rango, la Academia Nacional de Administración Lal Bahadur Shastri, ubicada a pocas horas al nordeste de Delhi, en las estribaciones de las montañas Himalayas. Durante un receso para tomar té mencioné a un colega indio que la vista de las montañas era fabulosa. Mi colega me corrigió. Lo que veía no eran las montañas, me dijo; eran las colinas a los pies de éstas. Las montañas estaban escondidas en la distancia.

El movimiento DAI se encuentra en una posición similar. Durante la última década la idea de transparencia ha atraído la atención pública y se han logrado grandes avances al persuadir a los gobiernos a reconocer el derecho de acceso a la información como una cuestión de principios. En comparación con la posición en la que estábamos hace apenas unos cuantos años, la perspectiva es espectacular. No obstante, nos encontramos solamente en las colinas. La plena realización del DAI necesitará muchos años más de marcha firme.