

ACCESO A LA INFORMACION



LA LLAVE PARA LA DEMOCRACIA

EL CENTRO CARTER



Editado por Dra. Laura Neuman
Noviembre del año 2002

TABLA DE CONTENIDOS

Prefacio	3
<i>Presidente Jimmy Carter</i>	
Introducción	5
<i>Dra. Laura Neuman</i>	
Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas	9
<i>Dr. Alasdair Roberts</i>	
El Acceso a la Información: ¿Para qué Sirve? ¿Y como se Utiliza?	17
<i>Dr. Richard Calland</i>	
Proyecto de Acceso a la Información: El Caso de Jamaica	31
<i>Dra. Laura Neuman</i>	
Sobre los Autores	39
Un Vistazo al Centro Carter	43

PREFACIO

Por Jimmy Carter

Los tiempos han cambiado. La conciencia pública sobre la corrupción y sus efectos corrosivos ha incrementado de manera sustancial desde que en 1977 aprobé como ley el Acta de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos, la cual prohíbe el soborno a empleados de gobiernos extranjeros. Actualmente, muchos países están pasando leyes que combaten la corrupción y aumentan la confianza pública en el gobierno. El acceso a la información es un elemento crucial del esfuerzo dirigido a reducir la corrupción, acrecentar la responsabilidad gubernamental ante el público, y fortalecer la confianza entre el gobierno y los ciudadanos.

El acceso público a información en poder del gobierno permite que los ciudadanos puedan entender mejor el papel del gobierno y las decisiones que se hacen en su nombre. Una ciudadanía informada podrá exigir responsabilidad a sus gobiernos por sus políticas y elegir sus dirigentes con mayor efectividad. De igual importancia, las leyes de acceso a la información pueden ser utilizadas para mejorar las condiciones de vida de las personas a medida que ellas solicitan información relacionada con los servicios médicos, educación y otros servicios públicos.

El Centro Carter ha colaborado en Jamaica y en otros países para informar al debate público acerca de la necesidad de tener sólidas leyes de acceso a la información, para convocar al gobierno y a los diversos sectores de la sociedad para discutir y promover el tema, para compartir la experiencia internacional y para asesorar en sobrepasar los obstáculos de implementación. Animamos a cada nación para que garantice el derecho de sus ciudadanos a saber sobre decisiones gubernamentales, y estamos prestos para asesorarles.

A handwritten signature in cursive script that reads "Jimmy Carter". The signature is written in dark ink on a light-colored background.

INTRODUCCION

Laura Neuman

Tanto los ciudadanos como sus líderes alrededor del mundo han reconocido históricamente los riesgos que implica la corrupción. A través de la corrupción, los recursos escasos destinados a la provisión de servicios públicos necesarios son desviados hacia los bolsillos de los funcionarios políticos, intermediarios y contratistas deshonestos; mientras que los pobres dejan de recibir los beneficios del “sistema”. Las consecuencias de la corrupción a escala global han sido contundentes: acceso desigual a los servicios públicos y a la justicia, reducción en la confianza de los inversores, pobreza incesante, e incluso en algunos casos, violencia y derrocamiento de gobiernos. Un nivel alto de corrupción resulta en un problema singularmente pernicioso para la sociedad que también debilita el estado del derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Además, los ciudadanos alrededor del mundo continúan luchando por alcanzar sus necesidades básicas alimentarias, de vestido y vivienda, así como por poder ejercer sus derechos socioeconómicos en general. Más de 1.2 billones de personas alrededor del mundo viven con menos de 1 dólar al día,¹ 1.7 billones carecen de acceso a agua limpia y 3.3 billones no tienen instalaciones sanitarias adecuadas.² A pesar de que 150 países han ratificado el Convenio Internacional por los Derechos Civiles y Políticos, Freedom House revela que 106 países aún continúan restringiendo las libertades civiles y políticas fundamentales de sus ciudadanos.³

El conocimiento implica poder, y la transparencia es el remedio a la oscuridad bajo la cual la corrupción y el abuso prosperan. La democracia depende de una ciudadanía informada cuyo acceso a una amplia gama de información le permita participar de forma plena en la vida pública, colaborar con la determinación de prioridades para el gasto público, gozar de acceso equitativo a la justicia y exigir responsabilidad de los oficiales públicos ante los ciudadanos. Cuando las agencias gubernamentales y cuasi-gubernamentales actúan bajo un velo de misterio, se le está negando a la gente el derecho al conocimiento sobre los asuntos públicos; y la prensa es solo capaz de especular y subsistir en base a rumores.

El conocimiento implica poder, y la transparencia es el remedio a la oscuridad bajo la cual la corrupción y el abuso prosperan.

El escaso acceso a la información alimenta la corrupción. La ocultación favorece los acuerdos que determinan a puertas cerradas la manera de disponer del gasto público beneficiando a unos pocos en lugar de al conjunto de la población. La falta de información impide que los ciudadanos puedan evaluar las decisiones de sus líderes, y más aún tomar decisiones concienzudas respecto a los individuos que eligen como sus representantes.

Si bien el acceso a la información está generalmente asociado con la lucha contra la corrupción, es también una herramienta fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho y exigir responsabilidad por parte de los funcionarios. Las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de

salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones. Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarán efectuando los cambios que les permita mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia.

Cada vez más, los gobiernos y la sociedad civil ven en el acceso a la información la clave para luchar contra la corrupción y para acrecentar en el público la capacidad de ejercer sus derechos. En el momento, más de 45 países cuentan con leyes de acceso a la información, y en otras docenas, su aprobación está en trámite. Lamentablemente, la región Latinoamericana y del Caribe se encuentra detrás de Europa Occidental, Europa Central y Oriental e incluso de Asia en el diseño e implementación de leyes de acceso a la información. Sin embargo, la tendencia hacia una nueva legislación continúa a medida que las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo y las instituciones de financiación internacional reconocen la necesidad de contar con fuertes leyes de acceso a la información que estén correctamente implementadas y se hagan cumplir completamente. Lograr este objetivo es una tarea compleja, y esperamos que los capítulos que siguen a continuación den al lector algunas ideas de cómo llevar esto a cabo.

En el artículo *Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas*, originalmente escrito como una ponencia para la Conferencia ‘Transparencia para el Crecimiento’, organizada por el Centro Carter en 1999, el Dr. Alasdair Roberts esboza los principios internacionales que rigen varias leyes de acceso a la información. Este artículo basado en la noción de que el mantenimiento sistemático del secreto respecto a las instituciones de gobierno ya no resulta aceptable, examina cuáles debieran ser las instituciones gubernamentales sobre las que se aplique la ley, en qué circunstancias sería

apropiado retener determinada información, cómo controlar los costos de manera que la implementación pueda ser una realidad y cuáles serían los mecanismos más adecuados para el cumplimiento de dicha ley. El Dr. Roberts finaliza el artículo advirtiendo que la efectividad de tal ley sólo será determinada mediante su puesta en práctica y anima a las organizaciones de la sociedad civil a capacitarse internamente para poder hacer uso de las ventajas que brinda esta herramienta fundamental.

Richard Calland describe la utilización exitosa del Acta de Acceso a la Información en África, Asia y algunos estados de Europa Oriental. *El Acceso a la Información: ¿Para qué Sirve? ¿Y Como se Utiliza?* examina aquellos casos en los que las leyes de acceso a la información han sido útiles para luchar contra la discriminación,

enriquecer el debate democrático, influir en las decisiones sobre políticas de gobierno y asegurar el adecuado flujo de recursos vitales. Basándose en experiencias desarrolladas en diversos lugares del mundo, el Dr. Calland presenta una valiosa guía para la aprobación, implementación y cumplimiento de una ley de acceso a la información vigorosa, además de un argumento convincente para aplicar el enfoque del “derecho a saber” en el diseño de la legislación pertinente.

A través del trabajo en Jamaica que tuve el privilegio de liderar, el Centro Carter pudo vislumbrar diversas lecciones con relación al diseño del proyecto e implementación de la ley de acceso a la información. *El Proyecto de Acceso a la Información: El Caso de Jamaica* describe el proyecto desde sus inicios en 1999, a través de las primeras etapas de implementación legislativa, haciendo una crónica de los aciertos y obstáculos con los que se encontraron el gobierno y la sociedad civil jamaíquinos. En el artículo, describo la necesidad de una voluntad política y de un

**“Como regla, aquel o aquella que
tenga la mayor información es quien
tendrá mayor éxito en la vida”**

debate público amplio, así como el traspaso de responsabilidad del gobierno a la sociedad civil que se efectúa una vez que la ley ha sido aprobada y esté lista para ser implementada.

Disreali afirmó que “como regla, aquel o aquella que tenga la mayor información es quien tendrá mayor éxito en la vida.” Si el éxito se mide como el aumento de la transparencia en el gobierno y consecuentemente como la disminución de la corrupción y la capacidad del ciudadano de ejercer sus derechos; entonces, esto se logrará mediante la aprobación, implementación y cumplimiento de una eficaz ley de acceso a la información. El acceso a la información es la llave para la democracia.

Esta publicación se basa en las experiencias y capacidades de muchas personas. Quisiera agradecer a los autores por compartir su conocimiento y tiempo con nosotros para hacer de esta publicación un recurso tanto académico como práctico. Mis colegas la Dra. Shelley McConnell, Daniel Gracia, Amy Sterner y especialmente la Dra. Jennifer McCoy, Directora del Programa de las Américas colaboraron en extremo en la conceptualización e implementación de esta guía. Alex Little, miembro del Programa de Resolución de Conflictos del Centro Carter cedió su valioso tiempo para el diseño de la tapa y la diagramación. Por último quisiera agradecer a nuestros incansables traductores; Paula Colmegna y el Dr. David Dye, así como a la pasante del programa de las Américas, Marcela Guerrero por su tiempo y por cerciorarse de que la voz de los autores y sus palabras fueran fielmente reproducidas en la traducción.

1 World Bank. 2000. World Development Report, Washington, Tabla 1.1.

2 Declaración de Miloon Kothari, Disertante ante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados respecto al tema de la provisión de viviendas adecuadas como componente primordial del derecho a un estándar de vida digno. Bruselas 14-20 Mayo, 2001.

3 UNDP Human Development Report 2002, p. 10.

ACCESO A LA INFORMACION GUBERNAMENTAL: COMPENDIO DE TEMAS

Dr. Alasdair Roberts†

¿POR QUE ES IMPORTANTE EL DERECHO AL ACCESO?

El derecho a acceder a la información que guardan las instituciones gubernamentales es usualmente percibido como un instrumento para promover la participación política. Uno de los argumentos a favor del acceso a la información es que éste es necesario para garantizar los derechos a la libertad de opinión y expresión que promueven la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas así como otras declaraciones de derechos humanos y la mayoría de las constituciones nacionales.

Un argumento aún más sólido relacionado con el anterior, afirma que el acceso a la información es vital para que las personas puedan ejercer su derecho a participar activamente en el gobierno de su país y que puedan vivir bajo un sistema que se cimienta sobre la base de un consenso informado por parte de la ciudadanía.¹ En cualquier estado, pero especialmente en aquellos en los que las capacidades de análisis de la sociedad civil sobre políticas de gobierno están poco desarrolladas, el derecho a la participación política no puede ejercerse efectivamente sin acceso a la información gubernamental.

Estos argumentos están bien fundados pero resultan insuficientes. En aquellas jurisdicciones en que las leyes de acceso a la información han sido implementadas, las solicitudes generalmente no buscan información sobre políticas de alto nivel y gestiones gubernamentales. Por el contrario, los usuarios más frecuentes de las leyes de acceso tienden a ser individuos o empresas que buscan información relacionada con actividades administrativas que les afectan en forma directa.

Por ejemplo, algunos individuos buscan información sobre decisiones que les priven de la obtención de beneficios, mientras que compañías intentan encontrar información sobre regulaciones o decisiones que les puedan ser adversas. En la mayoría de los casos, entonces, el derecho a acceder a la información se define más precisamente como un instrumento para desalentar las decisiones arbitrarias por parte del estado y para proteger los derechos básicos a un debido procedimiento e igual protección ante la ley.²

Las leyes de acceso a la información juegan asimismo un papel importante en la reducción de la corrupción dentro de las instituciones gubernamentales. Al hacer pública la información sobre procesos de adquisición y licitaciones exitosas, las leyes de acceso dificultan el terreno para que los oficiales de gobierno emprendan prácticas contractuales deshonestas. De igual forma, el acceso a la información sobre decisiones de adjudicación o rechazo de cualquier tipo de beneficio provisto por instituciones gubernamentales, así como las decisiones regulatorias o de control, reduce substancialmente las posibilidades de que dichas decisiones sean tomadas por razones impropias. Las leyes de acceso pueden también contribuir a dificultar que los oficiales de alto rango tomen decisiones grandes sobre políticas sin estar éstas sustentadas por un sólido análisis. El acceso a información sobre la formulación de políticas públicas puede asimismo señalar instancias en las que ciertas decisiones pudieran haber sido tomadas sin un previo análisis minucioso así como instancias en las que las decisiones tomadas contradijeran lo aconsejado por los profesionales consultados del sector público.

†Este artículo fue escrito para una conferencia del Centro Carter sobre transparencia llevado a cabo en mayo del año 1999.

Durante los últimos treinta años muchos gobiernos han reconocido formalmente el derecho de acceso a la información. En algunos casos los gobiernos han adoptado códigos administrativos que reglamentan el derecho al acceso, aunque el enfoque más habitual es el de darle al derecho de acceso a la información la fuerza de ley. Algunas naciones, incluyendo Sudáfrica, han establecido el derecho de acceso a la información como parte de sus constituciones nacionales. Actualmente, el reconocimiento formal del derecho de acceso a la información es fundamental si es que las instituciones pretenden conservar la legitimidad popular. En el pasado, el peso lo llevaban los proponentes del acceso a la información al tener que justificar la importancia de la transparencia; hoy, el peso lo llevan los gobiernos al justificar su secrecía.

LOS LIMITES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEBEN ESTAR CLARAMENTE DEFINIDOS

Las leyes que reglamentan el acceso a la información típicamente establecen que los ciudadanos tienen acceso a examinar la información contenida en las instituciones públicas. Sin embargo ningún gobierno acepta un acceso inconmesurable e incondicional a la información. Por ello, antes de poner en práctica una ley que reglamente el acceso a la información será pertinente discutir y acordar tres cuestiones directamente relacionadas con el alcance de que tendrá dicha ley. En primer lugar ¿qué instituciones quedarán sujetas al escrutinio público? En segundo lugar ¿qué circunstancias justificarán que una institución sujeta a hacer pública su información se abstenga? Por último ¿cuáles son los pasos que deben ser tomados para

mitigar los costos de administrar una ley de acceso a la información?

¿Qué instituciones quedarán sujetas a la ley de acceso a la información?

La regla que se utiliza tradicionalmente para definir cuáles son los límites de la ley de acceso es que dicha ley incluya a las organizaciones públicas pero no a las privadas. Esta regla siempre ha tenido excepciones fundamentales. Por ejemplo, solo en contados casos la ley establece que se

pueda acceder a la información que controlan los legisladores u oficiales de la legislatura. La razón que justifica tal excepción es que las operaciones que se dan en la legislatura son suficientemente transparentes tal que el derecho al acceso es innecesario. Algunas leyes excluyen también a aquellas empresas pertenecientes al estado (EPE) que desempeñan actividades comerciales ya que al estar sujetas a la disciplina del mercado, una exigencia de mayor transparencia pondría a dichas empresas en una situación de desventaja comparativa. La exclusión de las EPE es una excepción que se presta a debate especialmente en los casos en que dichas empresas tengan mandatos diversos o cuándo éstas detenten posiciones dominantes en el mercado.

La idea de que las organizaciones privadas no deban estar sujetas a las leyes de acceso a la información está siendo también cuestionada. El argumento que se ha expuesto con frecuencia es que las empresas privadas “no ejercen el poder ejecutivo de gobierno” o que están reguladas por “las fuerzas del mercado y por la relación con los clientes”³ Este argumento se ha vuelto más endeble a medida que los gobiernos han aumentado la contratación de servicios de terceros y han procedido a la privatización de los bienes del

estado. Los ciudadanos se muestran preocupados por la posibilidad de que acciones inherentes al estado sean encubiertas por los principios de confidencialidad comercial. De esto pueden surgir también anomalías como por ejemplo que una escuela o prisión administradas por el estado deban cumplir con parámetros de transparencia más altos que aquellas administradas en forma privada.

Las legislaturas han tenido dificultades para definir las circunstancias en las que los derechos de acceso a la información deban incluir a las empresas privadas. En el estado de Florida, la ley de acceso a la información incluye a las entidades privadas que “actúan en nombre de una agencia pública”, sin embargo ni los administradores ni los tribunales encuentran que esta definición sea útil a la hora de decidir si un contratista debería estar sometido a estos requisitos de acceso.⁴ La Comisión Australiana de Reforma Legislativa se muestra escéptica con respecto a la posibilidad de definir normas claras y sugiere que un enfoque más adecuado sería que cada institución contratante decida en cuanto a los derechos de acceso a la información concierne caso por caso. La nueva ley de acceso británica toma una orientación similar al darle al Secretario de Estado la posibilidad de incluir dentro de la ley de acceso a aquellas empresas que “ejercen funciones de naturaleza pública” o que “provean un servicio bajo un contrato realizado con una autoridad pública y cuya provisión sea función de dicha autoridad”.⁵ Resulta poco probable que esta resulte una solución satisfactoria para aquellos críticos que creen que las instituciones públicas a veces comparten el interés del contratista en preservar el secreto.

En varias jurisdicciones, se ha propuesto la inclusión de empresas de servicios públicos privatizados en las leyes de acceso a la información. Dicha propuesta se basa en que los derechos de acceso a la información podrían actuar como control contra la tendencia de los monopolios a abusar de su poder. De hecho, la

posibilidad de un abuso de poder - independientemente de si dicho poder fue obtenido a través de una ley o de las imperfecciones del mercado- podría ser una manera más efectiva de evaluar la necesidad de imponer la ley de acceso a una determinada empresa; en lugar de centrarse en si los bienes de dicha empresa son de propiedad pública o privada. Es de notar que los Estados Unidos ha impuesto un derecho de acceso limitado para obtener información sobre entidades privadas que operan en mercados competitivos, como por ejemplo los departamentos de crédito e instituciones de educación pos-secundaria, para las cuales considera que existe un desequilibrio de poder entre dichas instituciones y los ciudadanos.⁶ Un derecho similar podría imponerse a los proveedores privados de la salud.

¿Qué circunstancias justifican que una institución sujeta a hacer pública su información se abstenga?

Toda ley que reglamenta el acceso a la información prevé ciertas excepciones que limitan el derecho de acceso, tal que permiten a algunas instituciones no revelar cierto tipo de información. La necesidad de que hayan excepciones no es una cuestión en disputa, incluso en determinados casos existe un amplio acuerdo sobre la definición apropiada de dichas excepciones. Sin embargo, no hay consenso respecto a la definición de las excepciones cuando se trata de información referida a intereses vitales del estado.

Las excepciones que provocan menos polémica son también las que son aplicadas con mayor frecuencia. Estas disposiciones apuntan a balancean -por un lado- los derechos de acceso a la información y -por el otro- el derecho a la privacidad individual y el derecho a la confidencialidad comercial. Por ejemplo, las leyes usualmente permiten a las instituciones negar el acceso a la información sobre determinadas personas cuando tal acción podría resultar en una

invasión inaceptable a la privacidad de dichas personas. Estas leyes sin embargo reconocen que hay ciertas circunstancias en las que la información personal debe ser revelada aún cuando ello resulte en una invasión a la privacidad, tal es el caso cuando existieren amenazas contra la salud pública o la seguridad. Bajo tales condiciones, las personas tendrán derecho a apelar la decisión de la institución de revelar su información personal. Se aplican reglas similares en casos en que individuos soliciten acceso a información confidencial que hubieran suministrado las empresas al gobierno.

Se generan mayores controversias respecto a las exenciones destinadas a proteger intereses vitales del estado. En estos casos, generalmente, los gobiernos respaldan la discreción comprensiva de poder rechazar peticiones de información. Los críticos de esta postura sostienen que dichas provisiones con definiciones tan amplias permiten a los gobiernos evadir la responsabilidad y socavan la competencia de los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación política.

Por ejemplo, las leyes de acceso a la información divergen extensamente en su tratamiento de la información referente a las deliberaciones internas de políticas de gobierno o del manejo de las instituciones públicas. Todas las leyes otorgan cierto grado de protección para esta clase de información, basándose en la premisa de que cierta discreción es necesaria a fin de asegurar “discusiones abiertas y francas en asuntos políticos”.⁷ Sin embargo, el grado de protección de tal información varía considerablemente. En los Estados Unidos, la ley obliga a las instituciones a demostrar que la difusión de la información perjudica la calidad de las decisiones de gobierno. Por el contrario, en Canadá la ley protege estos

registros aún cuando no hubiera evidencia de que la difusión pudiera producir daño alguno, y además excluye la revisión independiente de las decisiones de reservar ciertos registros ministeriales.

La ley británica propuesta en 1999 toma un enfoque mixto, prevé una excepción general para todo material referente a “la formulación o desarrollo de políticas de gobierno” sin necesidad de probar un posible perjuicio. Asimismo prevé una exención para los casos en que la información revelada pudiera impedir “el intercambio libre y

franco de puntos de vista” o pudiera “perjudicar de manera alguna la conducción efectiva de los asuntos públicos”.⁸ La ley australiana permite a los ministros de gobierno emitir “actas conclusivas” que

limitan la habilidad de los tribunales para revisar la decisión de retener determinada información.

Los gobiernos se muestran reticentes a revelar información referente a la seguridad nacional, la defensa o las relaciones internacionales. El enfoque norteamericano exhorta a las instituciones a demostrar que el hecho de dar a conocer determinado material clasificado podría causar perjuicios a la seguridad nacional. Sin embargo, los críticos de este enfoque sostienen que esta exención relativamente estrecha resulta debilitada en la práctica debido a la extensión de la autoridad para la toma de decisiones sobre la información a clasificar y debido a una tendencia a “clasificar excesivamente” los archivos.⁹ Las leyes de Irlanda y Nueva Zelanda requieren prueba de que se causará perjuicio de ser revelada la información pero autorizan a los ministros a emitir actas que prohíban revisar sus decisiones de retener información. Australia permite la retención de información y además concede a los ministros la facultad de emitir documentos que

El enfoque norteamericano exhorta a las instituciones a demostrar que el hecho de dar a conocer determinado material clasificado podría causar perjuicios a la seguridad nacional.

limiten la revisión de dicha decisión. La propuesta británica de 1999 niega cualquier acceso a la información que posean ciertas agencias de seguridad e inteligencia y concede a los ministros la facultad de emitir documentos que impidan revisar la decisión de retener información pertinente a la seguridad nacional que esté en manos de otras agencias.¹⁰

Existen variaciones similares en el tratamiento de la información concerniente a otros intereses de estado. En Irlanda y Nueva Zelanda los ministros pueden emitir actas que limiten el acceso a la información sobre las acciones de entidades de seguridad pública. El gobierno británico propuso de negar el derecho de acceder a ciertos archivos relativos a los documentos de dichas entidades sin embargo este enfoque ha sido criticado como innecesariamente restrictivo.¹¹ Algunas leyes eximen información cuya diseminación pusiera en peligro la capacidad del gobierno para manejar la economía.

¿Qué pasos deben ser tomados para controlar el costo de administrar una ley de acceso a la información?

Los gobiernos manifiestan a veces que las leyes de acceso implican excesivos costos administrativos. Una solicitud de información definida en líneas muy generales podría significar que los empleados públicos deban pasar horas examinando archivos, consultando sobre la aplicación correcta de las exenciones y separando de los archivos aquella información que resulta exenta. Se han realizados pocos estudios minuciosos sobre los costos administrativos que implica la aplicación de la ley, sin embargo un estudio realizado en 1996 por el gobierno canadiense estimó que el costo promedio de responder a cada solicitud de información sería de US \$600.¹² Este tipo de estimaciones debe ser tomada con cautela. El costo en que implica cumplir la ley aumentaría en caso de existir requisitos inadecuados o que el procedimiento implique en cada oportunidad un excesivo debate

interno respecto a la difusión de la información.

De cualquier manera, el costo de responder a los pedidos de acceso a la información puede ser oneroso y los gobiernos podrán legítimamente imponer controles, que a veces reciben el nombre de “disposiciones de entrada”, para regular la cantidad de solicitudes que ingresan. Un enfoque es el de prohibir solicitudes que son triviales, fastidiosas o repetitivas. Esta restricción no resulta problemática siempre y cuando exista un camino efectivo de apelación en caso de que la norma resulte mal aplicada. Sin embargo, esta clase de restricción es aplicada con poca frecuencia y por ello es poco probable que tenga un efecto significativo en la reducción de costos administrativos.

Un método más eficaz para regular los costos de información sería el de aplicar un arancel y cargos por el procesamiento de las solicitudes. Algunos gobiernos han sugerido que los aranceles debieran ser calculados sobre la base del “costo de recuperación” del gasto incurrido, pero esto es poco recomendable. Una tarifa que apuntara a recuperar una gran proporción del costo administrativo desanimaría a la mayoría de los solicitantes. Los cargos altos actuarían también en desventaja de los individuos y las organizaciones de menores recursos.¹³ Varios gobiernos han intentado reducir tales desigualdades especificando tarifas diferentes de acuerdo a la clase de individuos solicitantes o al tipo de información que se requiera.

DEBEN ESTABLECERSE MECANISMOS PARA HACER CUMPLIR LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACION

Debido a que las instituciones pueden estar arraigadas a una “cultura del secreto”, será necesario imponer un mecanismo externo que asegure el cumplimiento de la ley de acceso. En general las leyes de acceso adoptan alguna de las siguientes tres modalidades para asegurar su cumplimiento:

1. Los individuos tienen derecho a una “apelación administrativa” que será tomada por otro oficial dentro de la misma institución donde se hubiera solicitado la información. Si la apelación administrativa fracasara, los individuos podrán apelar a un tribunal o corte que podrá ordenar la liberación de la información.

2. Los individuos tienen derecho a apelar ante un defensor independiente o un comisario de información quien hará una recomendación sobre la difusión de la información solicitada. Si la institución desconociera la recomendación, entonces se podrá apelar a una instancia judicial.

3. Los individuos tienen derecho a apelar a un comisario de información quien tendrá el poder de ordenar la remisión de la información. No se considerarán otras instancias de apelación en la ley de acceso, aunque la decisión del comisario podrá ser revisada por los tribunales en caso de no ser razonable.

Todas estas variantes requieren de un poder judicial independiente que tenga la capacidad y voluntad de hacer dictámenes en contra del gobierno y de hacerlos cumplir. De las tres variantes, las dos últimas son claramente más deseables. Hay pocas posibilidades de que las apelaciones administrativas produzcan resultados satisfactorios en casos polémicos en los que los oficiales superiores podrían haber ya participado en discusiones sobre la difusión de la información, y en los que una apelación judicial pudiera ser costosa en dinero y en tiempo. Algunos observadores sostienen que la segunda variante es

preferible por sobre la tercera. Arguyen que los gobiernos rara vez desoyen las recomendaciones y que los comisarios que gozan de poderes cuasi judiciales se sentirán obligados a evitar una defensa pública de los derechos de acceso. Aquellos que prefieren la tercera variante sostienen que ésta resulta una opción menos costosa y más rápida en los casos en que las recomendaciones no se cumplan.

Todas las opciones comparten, sin embargo, dos debilidades. En primer lugar, se intenta promover el cumplimiento por medio de reclamos individuales. En el caso de gobiernos que abusaran

sistemáticamente de los derechos de acceso, los comisarios estarían abrumados por la cantidad de apelaciones, disminuyendo así su capacidad para resolver los reclamos

a tiempo. Podría ser deseable la existencia de un poder que tomara acciones en contra de aquellas instituciones que violaran la ley repetidamente. Los comisarios deberán tener derecho a recibir informes estadísticos respecto a las instituciones, los cuales les sirvan para monitorear la manera en que éstas instituciones cumplimentan la ley. Una segunda debilidad que presentan las tres opciones antes mencionadas es que no incluyen la facultad para revisar y modificar los cargos fijados. La decisión sobre la fijación de tarifas ha sido vista como una cuestión administrativa que puede dejarse en manos del poder ejecutivo de gobierno. Esto es un error ya que las tarifas tienen un rol importante en la determinación de la manera en que las leyes de acceso son efectivamente puestas en práctica y por lo tanto deberían estar sujetas a revisión externa.

Ningún mecanismo externo destinado al cumplimiento de la ley será realmente efectivo en el control de instituciones que estén resueltas a no cumplir con la ley de acceso. Por ejemplo,

La efectividad de una ley de acceso a la información depende de un servicio público integrado por profesionales que estén preparados para cumplir con la ley.

empleados oficiales podrían ejecutar acciones de no-cooperación como esconder o destruir archivos, acciones que son difíciles de detectar. En última instancia, la efectividad de una ley de acceso a la información depende de un servicio público integrado por profesionales que estén preparados para cumplir con la ley, aún cuando en la práctica cotidiana se pongan a prueba los límites de dicha ley.

LA SOCIEDAD CIVIL DEBERA TENER LA CAPACIDAD DE EJERCER EL DERECHO AL ACCESO

Las leyes de acceso no serán efectivas si los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales carecen de las competencias necesarias para ejercer su derecho de acceso a la información. En algunas jurisdicciones pequeñas, por ejemplo, será poco frecuente que la prensa haga uso de las leyes de acceso debido a que no tienen recursos para contratar a reporteros especializados o para afrontar los gastos que implica una investigación extensa sobre las instituciones públicas. La queja de los oficiales respecto a que la prensa solicita información trivial como información sobre gastos de representación en viaje se explica ya que estas son solicitudes relativamente simples y poco costosas y sirven para producir una historia mediática rápida. Asimismo será difícil que los grupos de abogacía hagan uso de las ventajas que les proporciona la ley de acceso si faltan recursos para mantener una estructura y para realizar solicitudes complejas.

De igual forma, las leyes de acceso no serán utilizadas si algunos grupos de la sociedad civil carecen de la capacidad para actuar sobre la información obtenida. Una prensa constreñida que pueda ser víctima de penalidades legales o persecuciones en caso de emitir informes desfavorables al gobierno, no tendrá incentivos fuertes para hacer uso de la ley de acceso. Será difícil que los grupos de abogacía utilicen las ventajas que les proporciona la ley de acceso si no cuentan con canales efectivos de acción política.

Los individuos y las empresas solicitarán información sobre actividades administrativas gubernamentales solamente si existe la posibilidad de enmienda en los casos en que los oficiales hayan actuado de manera inapropiada. En resumen, es poco probable que una ley de acceso a la información sea utilizada ampliamente si no se toman medidas adecuadas para crear las competencias de la sociedad civil y para aumentar el poder de la sociedad civil sobre la delineación de políticas y sobre los procesos administrativos de gobierno.

- 1 Ver Artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- 2 Ver los artículos 7, 10, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- 3 Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act, 1982*. Informe 77, diciembre 1995. Sección 15.
- 4 Florida Public Records Law, s. 119.011(2), Florida Statutes.
- 5 Gran Bretaña, Home Office, Freedom of Information Unit, *Freedom of Information Bill, Mayo 1999*, sección 2.
- 6 House of Representatives, Committee on Government Reform, *A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act*, H. Rep. 106-50 (Marzo 1999), p. 6.
- 7 *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 151.
- 8 Freedom of Information Bill, sección 28.
- 9 Daniel Patrick Moynihan, *Secrecy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.
- 10 Freedom of Information Bill, secciones 18 y 19.
- 11 Freedom of Information Bill, sección 25. House of Commons, Select Committee on Public Administration, *Informe sobre el White Paper on Freedom of Information*, Junio 1998, párrafos 24-30.
- 12 Treasury Board Secretariat, *Review of Costs Associated with ATIP Legislation*, Abril 1996.
- 13 Para una ilustración del efecto que los aumentos de tarifas pueden tener en el uso de la ley de acceso a la información. ver: Alasdair Roberts, *Ontario's Freedom of Information Law: Assessing the Impact of the Harris Government Reforms*. Working Paper, School of Policy Studies, Mayo 1999.

EL ACCESO A LA INFORMACION: ¿PARA QUE SIRVE? ¿Y COMO SE UTILIZA?

Dr. Richard Calland[†]

La escena es una pequeña aldea rural de la India. Toda la aldea se ha reunido mientras los archivos públicos se leen en voz alta. Un aldeano encuentra que según el archivo, él habría alquilado su arado a un proyecto gubernamental de irrigación. “No,” dice, “yo no hice eso. En ese momento estaba fuera en Delhi, asistiendo la boda de mi primo.” Se oyen risas además de expresiones de ira al percatarse los ciudadanos de cómo se les ha engañado y cómo el dinero público se le ha escamoteado y quitado a su aldea. Se revelan más informaciones falsas, ejemplos como facturas para el transporte de materiales en una distancia de 6 Km. cuando en realidad la distancia ha sido de un solo kilómetro. Un obrero empleado —según el registro gubernamental— en la construcción de un canal nuevo, se levanta para preguntar, “¿Qué canal?” Otros obreros contratados para la construcción de casas, confirman que se han suministrado y utilizado cincuenta sacos de cemento por casa y no cien. Al final de la audiencia pública, se eleva el grito: ¿Qué queremos? ¡Información! ¿Qué queremos? ¡Información!”

INTRODUCCION

Una participación significativa en procesos democráticos requiere de participantes informados. El secreto reduce la información disponible para la ciudadanía, trabando su capacidad de participar de manera significativa.

Joseph Stiglitz, antiguo Vice Presidente Senior y Economista en Jefe del Banco Mundial.¹

El Derecho a Saber

Vivimos en la “Edad de la Información”. Ha habido una explosión en la cantidad de información que almacenan gobiernos, compañías, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones ciudadanas. La información es poder. Muchas veces cuanto más sepamos, mayor es la influencia que podemos ejercer sobre otras personas y sobre los acontecimientos. Para los ciudadanos y sus organizaciones, es una edad de oportunidades y un desafío inmenso. Como sector, la sociedad civil debe asegurarse que no se queda atrás. La información es vital, tanto para el ciudadano como individuo, como para las organizaciones ciudadanas y las comunidades que quieran participar a plenitud en el proceso democrático.

La información no es una necesidad solamente para la gente—es una parte esencial de la buena forma de gobierno de corporaciones y de estados. Compañías débiles y gobiernos malos dependen del secreto para sobrevivir. El secreto permite que prosperen la ineficiencia, la corrupción y el derroche.

En cuanto a la esfera gubernamental, el acceso a la información permite a la gente examinar las acciones de su gobierno y constituye una base necesaria para el debate informado sobre esas acciones. Para el sector privado, el acceso a información de calidad es vital para licitaciones, para la competencia libre y para la creación de un mercado eficaz de ideas y productos.

Cuando los países aprueban leyes sobre acceso a la información, se montan en un tren internacional que en los últimos años ha

[†]Una versión de este artículo fue publicado por primera vez en la guía *Fostering Transparency and Preventing Corruption* in Jamaica, editado por Laura Neuman y publicado por el Centro Carter.

alcanzado gran ímpetu. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que una ley de acceso a la información debe cumplir con una serie de principios claves para que funcione bien en la práctica, y para que sea de utilidad tanto a los gobiernos como a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. El propósito de esta ponencia es, por tanto:

1. Examinar la legislación sobre acceso a la información desde la perspectiva del usuario, tratando de contestar los siguientes interrogantes:

¿Qué valor tiene una ley de acceso a la información?

¿Cómo es que el acceso a la información se puede utilizar?

2. Plantear los principios centrales a los que se tiene que adherir para que la ley sea efectiva en la práctica y valiosa para sus usuarios.

En pro de estos objetivos, se utilizan varios estudios de caso para ejemplificar el valor potencial de una ley de acceso a la información para todos los sectores de una sociedad. En particular, en virtud de su historia y contexto, se ofrece un examen pormenorizado de la Ley Sudafricana, el Decreto Ley 2000 de Promoción del Acceso a la Información.

La Tendencia Global Hacia Mayor Transparencia

Tal vez no sea obvio de inmediato, cómo y por qué el derecho de tener acceso a información es tan importante. Pero el caso del Estado Hindú de Rajasthán, donde se dice “El Derecho a Saber, el Derecho a Vivir,” lo hace meridianamente claro.

Desde la profundidad de las comunidades de este estado, un movimiento del pueblo —la organización Mazdoor Kisaan Shakti Sangathan (MKSS)— ha demostrado que la información puede servir para empoderar a la gente común y mejorar sus vidas. Históricamente, sólo con dificultad la gente de estas comunidades ha podido exigir el pago del salario mínimo. En tiempos de elecciones, los políticos prometían el salario mínimo a cambio de votos, pero sus promesas raras veces se tornaron realidad. Los activistas se dieron cuenta, que únicamente al obtener la documentación relevante, en particular las planillas (listas de personas empleadas y salarios pagados) iban a tener éxito en sus campañas. De esta forma se unieron en la imaginación popular, el derecho a la información y el derecho de sobrevivir.

Hoy en día Rajasthán, tal como la mayoría de los Estados Hindúes, tiene una Ley de Libre Acceso a la Información. Su gobierno reconoce que ha sido mejor crear una ley que afirme el derecho de acceder a la información y proveer un sistema para apuntalar este derecho. Todo esto

forma parte de una tendencia global; en los últimos veinte años, son muchos los países que han aprobado leyes para garantizar la libertad de información.

Frecuentemente la decisión de proteger el derecho del pueblo a acceder a información ha sido parte de un proceso más amplio de democratización.

Frecuentemente la decisión de proteger el derecho del pueblo a acceder a información ha sido parte de un proceso más amplio de democratización. Desde el fin de la Guerra Fría y de los gobiernos comunistas a finales de los años ochenta, los países de Europa Central y del Este se han apresurado para aprobar tales leyes. Entre otros, en la última década Bulgaria, Bosnia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia han aprobado leyes de este tipo.

Una tendencia similar se ha dado en el Lejano Oriente. En una fecha relativamente temprana Las Filipinas reconocieron el derecho de acceso a la información en manos del Estado, aprobando un Código de Conducta y Estándares Éticos para Funcionarios Públicos y Empleados en 1987. Tailandia aprobó su Ley Oficial de Información en 1997, mientras que se han adoptado leyes similares en Japón y Corea del Sur.

La mayoría de los países de Europa Occidental, al igual que las democracias de más larga data como los Estados Unidos, Suecia, Canadá y Australia, poseen leyes para el acceso a la información. Y en África, Nigeria seguirá pronto el ejemplo de Sudáfrica, aprobando su propio Decreto Ley.

LA INFORMACION, LA DEMOCRACIA Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO ANTE LOS CIUDADANOS

“Por alguna razón, muchos gobiernos parecen pensar que sólo pueden gobernar si operan con total secreto y cuando los ciudadanos no saben qué es lo que están haciendo los gobernantes, supuestamente en beneficio de la población. Los gobiernos africanos han tomado la delantera con este enfoque en la manera de gobernar, de modo que en muchos países de la región, el secreto gubernamental ha logrado el estatus de una política de Estado. Esto es tal vez producto de un complejo de Mesías, que inculca en los líderes la convicción que sólo ellos saben lo que mejor les sirve a sus pueblos y que no se pueden confiar a los ciudadanos las decisiones importantes sobre temas que les afectan o sobre cómo quieren ser gobernados.”

Edetaen Ojo, Director Ejecutivo, Media Rights Agenda, Lagos, Nigeria, octubre de 2000

EL CASO DE SUDAFRICA

El secreto es tanto función como efecto de los gobiernos antidemocráticos. A lo largo de la era de *apartheid*, el gobierno minoritario de los blancos sudafricanos, por su creciente paranoia,

suprimía el acceso a la información - de aspectos sociales, económicas y de seguridad - en un esfuerzo para ahogar la oposición a sus políticas de supremacía racial. Las operaciones de seguridad se cubrían con un manto de sigilo. Los funcionarios gubernamentales frecuentemente respondían a indagaciones o con hostilidad o con desinformación. La libertad de prensa se infringía de manera habitual, o por la vía de la censura de los reportajes o por la prohibición y confiscación de publicaciones. La información se volvió así un recurso crucial para las fuerzas de liberación del país y sus aliados en los movimientos internacionales de solidaridad, los cuales se esforzaban por dar a conocer la brutalidad del régimen de *apartheid* y acelerar su colapso.

En consecuencia, los grupos opositores llegaron a ver en el acceso irrestricto a la información la piedra angular de un modo de gobernar transparente, participativo y responsable ante la población. Este consenso se incorporó finalmente en la nueva Constitución de Sudáfrica. Un parlamento democrático plasmó luego el derecho al acceso a la información aprobando un reglamento, mediante un proceso en el que la sociedad civil jugó un papel de influencia poco usual.

Uno de los aspectos más importantes de la Constitución Interina que guió la transición a la democracia en Sudáfrica, fue la introducción de una Carta de Derechos Fundamentales diseñada para asegurar la protección de una amplia gama de derechos humanos, civiles y socio-económicos sin distinciones de raza, género, orientación sexual, discapacidad, creencias y otros factores.² Entre los derechos establecidos se encuentra el acceso a la información gubernamental. La Sección 23 de la Constitución Interina declara: “toda persona tiene el derecho de acceder a toda la información en manos del Estado o de alguno de sus órganos en cualquier esfera de gobierno, en la medida que se requiera dicha información para el ejercicio o protección de cualquiera de sus derechos.”

Al afianzar un derecho independiente de acceso a la información, en vez de dejar su protección al derecho de libertad de expresión, tal como se ha hecho generalmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, los redactores subrayaron su significado para el orden constitucional de Sudáfrica.

A partir de las elecciones históricas de 1994, se expandió aún más el ya amplio derecho de acceso a la información contenido en la Constitución Interina. La Sección 32(1) de la Constitución final, promulgada por la Asamblea Nacional en 1996, garantiza “a todos ... el derecho de tener acceso a cualquier información que esté en manos del Estado y a cualquier información en manos de otra persona y que se necesite para el ejercicio o protección de cualquier derecho.” No sólo ya no se limita el derecho de acceso a la información pública con el requisito de que sea necesaria para proteger o ejercer un derecho, sino que se establece un derecho limitado con respecto a entidades privadas e individuos. Se permitió sin embargo, que la legislación incluyera “medidas razonables para aliviar la carga administrativa y financiera al Estado.” En otras palabras, para establecer un balance en la competencia potencial entre las obligaciones que tiene el Estado de proteger los derechos de información de los ciudadanos, y de proveer una administración equitativa, eficaz y eficiente.

LA LEY SUDAFRICANA

El Proyecto de Acceso a la Información se extiende a nuevos horizontes. Capta tanto el espíritu como la necesidad de la época en que vivimos. La información es el oxígeno de nuestros tiempos; la necesitamos para sobrevivir y prosperar casi tanto como necesitamos el oxígeno para respirar. Esta nueva Ley hace algo realmente innovador y radical. Aspira no sólo a mejorar la calidad de una sociedad ya rica en

información, sino también a democratizar el uso, propiedad, aplicación y acceso a la misma. Si la información representa poder, debemos garantizar que no termine siendo monopolizada por los ricos y los poderosos.

Priscilla Jana, MP por ANC, Asamblea Nacional, febrero de 2000.

El Decreto Ley de Promoción del Acceso a la Información 2000 (POATIA) comienza por “reconocer que el sistema de gobierno en Sudáfrica antes del 27 de abril de 1994 resultó en una cultura sigilosa e insensible en entidades públicas y privadas que a menudo condujo a abusos de poder y violaciones de los derechos humanos.” Tal como se menciona previamente en

“La información es el oxígeno de nuestros tiempos; la necesitamos para sobrevivir y prosperar casi tanto como necesitamos el oxígeno para respirar.”

el recuento de la historia del Decreto Ley, el derecho de acceso a la información forma parte de un nuevo conjunto de derechos humanos diseñado para prevenir

la repetición de la historia y asegurar que los sudafricanos puedan desarrollar su potencial como seres humanos.

Los Objetivos del Decreto Ley 2000 de Promoción del Acceso a la Información de Sudáfrica

1. Dar efectividad al Derecho Constitucional de Acceso a la Información (Sección 32 de la Constitución), y en general, promover la transparencia, la responsabilidad y el gobierno efectivo de toda entidad pública y privada, estableciendo los procedimientos necesarios para tales fines.
2. Permitir a la parte solicitante, obtener archivos guardados en el Estado y entidades privadas de la manera más rápida y al menor costo y esfuerzo posible, balanceando este derecho con la necesidad

de establecer ciertas limitaciones justificables tales como la privacidad, la confidencialidad comercial y la eficacia y eficiencia del modo de gobernar.

Por añadidura, los objetivos del Decreto Ley incluyen el empoderamiento y la educación de todos para que:

1. Entiendan su derecho a la información
2. Entiendan las funciones y la operación de las entidades públicas
3. Vigilen efectivamente y participen en la toma de decisiones en las entidades públicas que afecten sus derechos

Un Sistema para Acceder a la Información

Además de desarrollar el derecho de acceso a archivos, el Decreto Ley Sudafricano crea, de una manera meticulosamente detallada, un sistema para utilizar la misma ley. Esto es vital para su éxito. No tiene sentido adoptar una ley que garantice el acceso a la información si no existe al mismo tiempo un sistema funcional y claro que permita a los ciudadanos usarla.

Por lo tanto, la Ley Sudafricana obliga al gobierno a asegurar que se produzca un manual. Esta es una obligación crucial, ya que suministra tanto al gobierno como al ciudadano solicitante un “mapa” de los archivos guardados en cada parte de la administración. Bien elaborado, el manual permite al gobierno categorizar los archivos, facilitando así su apertura o publicación automática, tal como la misma Ley anima. Adicionalmente, el Oficial de Información debe asegurar que los contactos relevantes sean incluidos en la guía telefónica.

En particular, el Oficial de Información debe decidir cuáles de los archivos debieran publicarse automáticamente. La evidencia de otros países sugiere que, cuantos más archivos sean revelados o publicados, automáticamente lo más fácil y más barato le resulta al gobierno administrar la ley.

Por otra parte, debería nombrarse un número de oficiales adjuntos suficiente para “hacer que la entidad pública sea, tan accesible como sea posible, para quienes solicitan sus documentos.” La Ley Sudafricana visualiza que estos oficiales adjuntos se convertirán en el eje operativo del nuevo sistema de información abierta, reportando al Oficial de Información quien con toda probabilidad será, en la mayoría de los casos, el funcionario de más rango en su entidad o departamento (a menudo el Director General).

No tiene sentido adoptar una ley que garantice el acceso a la información si no existe al mismo tiempo un sistema funcional y claro que permita a los ciudadanos usarla.

La Ley Sudafricana requiere la utilización de un formulario predeterminado para “proporcionar a un funcionario de la entidad, suficientes datos para poder identificar los documentos o archivos solicitados.” Contando con este formulario y con la solicitud en general, los oficiales adjuntos están en la obligación explícita de ayudar a los solicitantes, así capacitándolos a que éstos cumplan con los procedimientos para pedir documentos.

Lo que es más importante, la Ley Sudafricana estipula límites claros de tiempo: hay que tomar una decisión dentro de un plazo de 30 días (aunque las reglas transitorias prolongan este período a 90 a 60 días respectivamente durante los dos primeros años de implementación). La Ley Sudafricana determina razones específicas para extender este período de decisión, y considera como un rechazo implícito que el plazo para decidir no se cumpla.

Información Privada: El Derecho “Horizontal” de Saber

La Ley Sudafricana también crea un mecanismo poderoso que permite al ciudadano individual tener acceso a información que poseen particulares, para que dicho ciudadano pueda ejercer de manera significativa otros derechos contemplados en la Carta Fundamental. Este mecanismo se aplica especialmente al conjunto de derechos que se denominan en la Constitución derechos socio-económicos, tales como el derecho a servicios médicos, educación y un ambiente sano y limpio.

También sirve de manera importante para materializar el derecho a la igualdad. La experiencia en otras partes del mundo indica que en casos cuando este derecho está en juego, es muy difícil comprobar acusaciones de discriminación por falta de evidencias. El acceso a la información facilita reclamos en este tema al permitir una evaluación abierta de todos los hechos que rodean la alegada discriminación. Es de igual importancia, por lo tanto, abrir esta discriminación al escrutinio público ya que puede servir para disuadir la continua violación de derechos.

En cuanto a sectores como la banca y las pensiones, la oportunidad existe ahora de usar la legislación para descubrir políticas ilegales o injustas tal como el “redlining” (denegación de solicitudes de préstamos para ciertas categorías de personas). En el campo de la defensa del consumidor, habrá oportunidad para pedir información relacionada con pruebas de seguridad de productos. En lo que atañe a políticas de precios —por ejemplo de los farmacéuticos— existe la posibilidad de obtener información relacionada con costos de producción y márgenes de lucro, y además con la manera en que éstos afectan el acceso del consumidor al producto a un precio razonable. En el área ambiental, habrá oportunidad para obtener información acerca de pruebas de polución o contaminación. Por

ejemplo, una fábrica puede estar emitiendo contaminantes, causando problemas endémicos de salud en la comunidad circundante. En este caso, podría ser de importancia poder acceder a los archivos de la compañía para ver las pruebas. Juntas la ciencia y la industria, desarrollan y lanzan al mercado miles de productos potencialmente peligrosos, muchos de los cuales son en extremo complicados, dejando a los consumidores perplejos y confundidos. Tanto la salud, como la seguridad de los consumidores son a menudo amenazadas por la falta de información acerca de la calidad, seguridad y confiabilidad de los productos y servicios que compran.

Los precios de productos y servicios esenciales, tales como transacciones bancarias, pólizas de seguros, combustibles, tarifas de buses y trenes al igual que los comestibles básicos, son con frecuencia incrementados sin aviso previo y sin una justificación adecuada. La falta de información hace extremadamente difícil que la comunidad decida si los incrementos son o no justos.

En algunos de estos casos, la persona podrá estar en condiciones para solicitar la información requerida. Muchas veces, sin embargo, no existe nadie que tenga los medios suficientes para hacer la solicitud, o la firmeza de propósito y los recursos necesarios para entablar una apelación en el caso que la entidad privada la rechace. Aquellos cuyos derechos son más seriamente amenazados, se encontrarán impotentes para obtener la información que necesitan desesperadamente. Por eso Sudáfrica ha optado por permitir al Estado la oportunidad de pedir información que está en manos de particulares, sea directamente o en nombre de una persona o comunidad, o para implementar una política dirigida a la protección de los derechos ciudadanos.

Los que criticaron esta propuesta, lo veían como una intrusión del Estado en la esfera privada —un temor al “País Hermano Mayor”. El Estado Sudafricano podría desde luego abusar de sus

poderes —está claro que la Ley de Información de Sudáfrica incrementa la gama de privilegios constitucionales y estatutarios al otorgar el acceso a información guardada en el sector privado. Pero a la luz del masivo desarrollo económico global de la última década, este paradigma debería reexaminarse. El Proyecto de Ley Sudafricano fue aprobado por el Parlamento una semana después que una compañía nueva, Glaxo Wellcome SmithKline Beecham, se creara a través de una fusión entre entidades cuyas ventas totales ascendían aproximadamente a US\$100 mil millones. En contraste, el gobierno sudafricano funciona con un presupuesto de poco más de US\$20 mil millones.

Así que la pregunta es: ¿En dónde yace el poder real? Estamos enfrentados a un nuevo conjunto de relaciones de poder. Los derechos horizontales buscan enfrentar las desigualdades que dichas relaciones generan. Excluir al estado del nuevo sistema de información abierta, a pesar de sus obvios intereses, con el argumento que es demasiado poderoso, sería perverso frente a las nuevas realidades. De hecho, la Ley Sudafricana asegurará que el Estado, al operar buscando el interés público y persiguiendo el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, podrá acceder a la información que sea necesaria para proteger o ejercer los derechos de sus ciudadanos. De esta forma se le atraerá al estado al marco de los derechos humanos, tanto en lo que se refiere a su tenencia de información como en términos de su obligación de obtener información en nombre de los ciudadanos, muy en especial aquellos sectores de la sociedad con menos capacidad para proteger sus propios intereses.

UTILIZANDO LA LEY: ALGUNOS ESTUDIOS DE CASOS EN EL MUNDO

Tal como observó Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, jamás ha habido una hambruna significativa en un país cuya forma de gobierno sea democrática y donde haya una prensa libre. La desigualdad en el acceso a información, ha argumentado el economista, es una forma de pobreza. Sin el conocimiento, no podemos actuar.

*Luchando por el Derecho a Saber: Tailandia: Estudio de Caso Uno*³

En mayo de 1992, tropas del ejército Tailandés dispararon a manifestantes que se habían reunido en el parque Sanam Luang de Bangkok en un alzamiento contra Suchinda Kraprayoon,

un general que hacía escasamente seis semanas se había nombrado presidente. Decenas murieron después de que soldados abrieran fuego directamente sobre la multitud y luego persiguieran a los manifestantes por las calles y callejones de la capital. La violencia cesó sólo cuando el Rey Bhumiphol Adulyadej intervino personalmente y se formó un gobierno de transición para preparar nuevas elecciones.

Ocho años más tarde, el gobierno Tailandés, en respuesta a demandas de parientes de los que murieron asesinados en el levantamiento, publicó el informe de una investigación del ejército de la masacre de “Mayo Sangriento.” El informe proveyó información anteriormente guardada en secreto sobre lo que había pasado durante aquellos días tumultuosos y sobre la posible participación de dos partidos políticos en la carnicería. “Ahora las heridas pueden empezar a sanar,” rezó un editorial de *The Nation*, el diario que en 1992 había desafiado a los censores militares al publicar fotos y reportajes de la violencia.

La desigualdad en el acceso a información...es una forma de pobreza. Sin el conocimiento, no podemos actuar.

La publicación del informe castrense marcó un hito en un país donde el ejército continuaba siendo una institución poderosa y sigilosa que nunca antes había tenido que responder por sus acciones. Por primera vez, gracias en parte a una nueva ley de información que permite el acceso ciudadano a una amplia gama de documentos oficiales, el ejército liberaba información sobre uno de sus secretos más profundos y más oscuros.

Tailandia ha avanzado mucho. El levantamiento de 1992 vio la retirada formal de los militares del poder y puso fin a la era de los golpes de estado. En los años siguientes, los Tailandeses sentaron las bases —una nueva Constitución, reformas a los medios de comunicación y la ley de información— para lo que es hoy la democracia más robusta del Sudeste Asiático.

Durante mucho tiempo, los gobernantes del Sudeste Asiático mantuvieron su control político a través del control de la información. Poderosos ministerios de información amordazaban la prensa, dictando pautas para lo que se podía reportar. Una cultura del secreto penetraba la burocracia haciendo difícil, si no imposible que la ciudadanía conociera cómo sus gobiernos hacían sus labores y en qué se gastaban los fondos públicos.

Desde finales de la década de los ochentas, sin embargo, movimientos democratizadores, avances tecnológicos, y la creciente integración de las economías regionales a la globalización de las finanzas y del comercio, han desafiado este dominio férreo. En Indonesia, las Filipinas y Tailandia, los medios han jugado un papel importante en suministrar a los ciudadanos información sobre los excesos de los regímenes

autoritarios. El poder de una ciudadanía informada fue dramatizado por los alzamientos que se dieron en las calles de Manila en 1986, de Bangkok en 1992 y de Yakarta y otras ciudades Indonesias en 1998.

La información ha empoderado no sólo la prensa sino también a los ciudadanos, permitiendo que cuestionen las políticas gubernamentales y denuncien abusos oficiales.

Hoy día en estos países, una prensa libre publica un flujo constante de informaciones sobre la corrupción, abusos de poder y malversaciones

asociados. Un mayor acceso a la información también ha arrojado luz sobre el pasado, trátase de los crímenes militares en Tailandia o el latrocinio de dictadores depuestos en los casos de Filipinas e Indonesia. La información ha empoderado no sólo la prensa sino también a los ciudadanos, permitiendo que cuestionen las políticas gubernamentales y denuncien abusos oficiales.

Descubriendo Corrupción en el Sistema Escolar Tailandés: Tailandia: Estudio de Caso Dos⁴

El primer gran caso a dilucidarse bajo la ley Tailandesa sobre el derecho de acceso a la información, giró en torno al proceso de admisión de estudiantes a la Escuela de Demostración Kaselsart, una de varias reputadas escuelas primarias financiadas con fondos públicos. Aunque el proceso incluía un examen de admisión, ni las calificaciones ni el ranking de los postulantes se hacían públicos, y el cuerpo estudiantil se componía principalmente de *dek sen* —hijos de familias de élite que gozaban de conexiones políticas. Estos factores habían generado en la opinión pública una percepción difundida que algún tipo de soborno formaba parte del proceso de admisión.

A principios de 1998, un padre de familia cuya hija había sido “reprobada” en el examen de admisión, pidió ver las respuestas y calificaciones de ésta, pero recibiendo el rechazo. En el pasado,

esto habría acabado con el asunto, ya que tanto ella como su hija se habrían quedado con el agravio y la frustración, y en la impotencia. Esta vez, invocaron la ley de acceso a la información.

En noviembre de 1998, la Comisión Oficial de Información falló que las respuestas y calificaciones, tanto de la joven rechazada como de los 120 alumnos que habían logrado ser admitidos, eran información pública y tenían que ser entregadas. Aunque se dio paso a un período de controversia pública, eventualmente la escuela confesó que 38 de los examinados, reprobados en el examen, habían sido admitidos porque sus padres habían hecho pagos.

Los padres de la joven entablaron luego una demanda judicial, alegando que los procedimientos de admisión de la escuela eran discriminatorios y que violaban la cláusula de igualdad de la nueva Constitución Tailandesa. El Consejo de Estado, una entidad gubernamental de consulta facultada para emitir fallos legales, decidía en su favor, y procedió a ordenar que la escuela en cuestión junto con las demás escuelas financiadas por el Estado abolieran tales prácticas discriminatorias y corruptas.

Utilizando la Nueva Ley con Ejemplar Eficacia: Sudáfrica: Caso Uno

En 1999, el gobierno Sudafricano tomó la decisión de declarar una moratoria de la publicación de estadísticas sobre el crimen, las cuales son objeto de mucha controversia. La razón aducida por la moratoria fue mejorar el ordenamiento y por lo tanto la calidad de las mismas cifras.

La moratoria impedía el trabajo de organizaciones interesadas y comprometidas con la transformación de la justicia criminal sudafricana. Después de abordar el tema con el gobierno, un periódico, el *Cape Argus*, finalmente presentó una solicitud para un conjunto específico de estadísticas relacionadas con robos de vehículos en

los alrededores de la autopista principal de Cape Town. El periódico argumentó, que tanto él como sus lectores tenían derecho a la información puesto que se trataba de un asunto de importancia e interés público. Una ONG Sudafricana, la Comisión de Asesoramiento para la Democracia Abierta (ODAC), intervino para reforzar la solicitud, al demostrar que las ONG proveedoras de servicios, tal como el grupo Rape Crisis (que apoya de víctimas de violación), necesitaban las cifras para su trabajo. ODAC movilizó el apoyo de una gama de organizaciones antes de someter una solicitud conjunta de tipo *amicus*.

Como resultado de esta acción, que se llevó a cabo utilizando el derecho de acceso a la información, el gobierno se vio obligado a publicar un informe de estadísticas sobre el crimen para 1998 de su propia comisión, el cual declaró específicamente que no había razón para retener estadísticas de crímenes durante el período de reorganización. De hecho, el informe recomendó lo contrario, justamente con el propósito de animar a que los ciudadanos proveyeran sugerencias sobre la precisión de las cifras. El Ministro de Seguridad retiró su objeción al caso, y la moratoria de la publicación de la información se levantó.

Transparencia para las Víctimas del Apartheid: Sudáfrica: Caso Dos

Un aspecto central del proyecto post-transición del Presidente Nelson Mandela para la construcción de la unidad nacional, fue una Comisión de la Verdad y la Reconciliación (TRC). El proceso de la Comisión de la Verdad tenía tres grandes componentes: tomar evidencias de las violaciones de derechos humanos y establecer dictámenes; considerar las solicitudes de amnistía que vendrían de los victimarios; y otorgar compensación a aquellos que habían sufrido flagrantes violaciones de sus derechos humanos.

Se ha publicado ya un informe pleno de la TRC, el cual registra en exhaustivo detalle las

cruces dimensiones individuales e institucionales del *apartheid*. Las audiencias del Comité de Amnistía también han terminado, con la resolución de decenas de casos. Pero el tercer aspecto –las reparaciones– se ha quedado pendiente. Casi nadie ha recibido nada. Se ha establecido un grupo de apoyo a las víctimas del *apartheid*, llamado el Grupo Khulemani, que adoptó como primera meta averiguar cuál era la política concreta del gobierno en cuanto a reparaciones. El Grupo se acercó primero a ODAC buscando un consejo sobre cómo pedir esta necesaria información. ODAC asistió al grupo con la preparación de una solicitud formal bajo La Ley Sudafricana de Acceso a la Información. El gobierno reconoció la existencia de un documento de políticas, sin embargo estaba renuente a entregarlo.

Ya que el gobierno no cumplió con el plazo de 90 días para la entrega del documento, el Grupo Khulemani, aconsejado por ODAC, ha apelado el “rechazo administrativo implícito” al Oficial de Información pertinente, en este caso el Director General del Departamento de Justicia. A él le tocará ahora, o suministrar el documento de política o señalar la cláusula de la Ley que le exima de tener que liberarlo.

De cualquier modo hay protecciones procesales: si se aplica una exención –y resulta difícil entender cuál exención podría aplicarse debidamente a este caso– el asunto puede ser apelado a los tribunales. Si bien al Grupo Khulemani este caso le ha causado frustración, lo clave es que tiene recursos legales, y que la Ley le proporciona tanto a ellos como al gobierno un proceso claro para determinar el acceso.

Una Nueva Ley de Acceso a la Información Atrae Mucha Atención: Bulgaria

Aunque la Ley Búlgara de Acceso a Información Pública entró en vigor sólo en julio de 2000, los ciudadanos de ese país y sus organizaciones de apoyo, tal como la Fundación

Programa de Acceso a la Información, la han utilizado con frecuencia.⁵ Algunos casos terminados o en proceso son:

1. Al Gobierno se le obligó a proveer información acerca del número de reclamos de discriminación racial o étnica hechos por las minorías étnicas del país.
2. Una ONG activa en el área de protección ambiental pidió las actas de las reuniones del Consejo Ecológico de Supremos Expertos.
3. Una ONG que trabaja en políticas económicas, ha apelado la negativa del Fondo Nacional de Salud de entregar información de los presupuestos e informes financieros del 2000 preparados por sus unidades regionales.
4. Una ONG ha solicitado al Comité Central de Elecciones, el reglamento sobre procedimientos para el conteo de votos.
5. Un grupo local de ciudadanos ha solicitado copia de un informe sobre el nivel de ruido en un edificio de la ciudad en que viven.

LECCIONES PARA LA CIUDADANIA Y SUS ORGANIZACIONES

Primero, que el derecho de acceder a información crea oportunidades de obtener la información necesaria para apuntalar las campañas de las organizaciones de la sociedad civil.

Segundo, que las organizaciones han aprendido que deben de veras utilizar la legislación, especialmente en el período inmediatamente posterior a su aprobación. Los solicitantes deben presentar sus peticiones con firmeza y exigir un buen servicio bajo la ley. La experiencia de los Estados Unidos, donde han existido leyes para la libertad de información durante 30 años, demuestra que los primeros años son cruciales para

la formación de hábitos—en ambas partes. Después se crean los sistemas y se establecen las normas. Por lo tanto, las organizaciones deben presentar casos de prueba, como el caso contra la moratoria de las cifras del crimen en Sudáfrica.

Tercero, las organizaciones deben estimular a los gobiernos a adoptar un enfoque del “derecho a saber”, animándolos a publicar automáticamente la

mayoría de sus informaciones. La “Era del Internet” crea oportunidades en este sentido, como por ejemplo el e-gobierno (con buscadores amigables para el usuario con el fin de evitar el peligro de sobrecarga).⁶ Claro está, que los “casos difíciles”, las informaciones que más buscamos y el gobierno más quiere proteger, nunca serán entregadas de forma automática, si no es por error. Pero existe un enorme volumen de información útil que se podría y se debería poner en el dominio público. Esto es de interés para el mismo gobierno, ya que cuánta más información se publique automáticamente, menos decisiones tendrá que tomar con relación a solicitudes de información, volviendo el manejo del nuevo sistema más económico.

Cuarto, la utilización que den las organizaciones a la legislación, puede ayudar a plasmar la respuesta del gobierno. En los EE.UU., por ejemplo, el lobby ambiental fue tan eficaz en el uso de las leyes que el gobierno federal creó toda una nueva estructura —la Agencia de Protección Ambiental— que posteriormente ha sido usada por las organizaciones interesadas para facilitar la tramitación de sus peticiones de información.

Quinto, las organizaciones deben ejercer vigilancia sobre demoras, asegurándose que los gobiernos no sofoquen la legislación al tomar una

eternidad para responder a las solicitudes.

Sexto, como es habitual, las organizaciones necesitan buscar aliados en el gobierno, además de socios estratégicos entre los sectores especializados de la sociedad civil (sean éstos grupos ambientales, de derechos humanos, grupos que trabajan con HIV-SIDA, etc.), los sindicatos, asociaciones profesionales y los medios de comunicación.

Finalmente, las organizaciones tienen que trabajar juntas para promover una mejor y más efectiva utilización de las leyes de Acceso a la Información. Por ejemplo, la nueva ONG Sudafricana, El Centro de Aseoria para una Democracia Abierta (ODAC),⁷ es producto de la colaboración de tres de las ONGs más grandes del país, y pretende ofrecer servicios a otras ONGs en el uso de la Ley de Acceso a la Información. En los EE.UU., la Freedom of Information Clearinghouse (una central de información al respecto) es un proyecto conjunto de *Public Citizen* y *The Ralph Nader Center for the Study of Responsive Law*. El cual proporciona asistencia legal y técnica a individuos, a los grupos de interés público y medios que busquen acceder a información guardada en agencias del gobierno.⁸

PRINCIPIOS CLAVES DE UNA LEY DE ACCESO A INFORMACION UTILIZABLE AMIGABLE PARA LOS USUARIOS

Una Matriz Básica de Preguntas y Respuestas Claves

Amplitud y Profundidad

¿A quién se aplicará la ley? ¿A cuáles entidades no se aplicará y por qué? ¿Cubre la ley, los

archivos guardados por entidades privadas así como las entidades públicas? Si no, ¿cubre efectivamente la definición de “información pública”, los archivos que están en manos de entes autónomos y cuasi-gubernamentales tales como los entes reguladores del servicio eléctrico? ¿Proporciona algún acceso a la asesoría interna de políticas del gobierno, con el fin de promover mayores niveles de comprensión, debate y responsabilidad a la población alrededor de la toma de decisiones de política pública?

Por ejemplo, toda ley de acceso a información que existe en el mundo, incluye cláusulas que restringen la entrega de

archivos relacionados con la seguridad nacional; esto es tanto inevitable como apropiado. Pero las excepciones genéricas –es decir, las exenciones que cubren automáticamente un tipo o categoría de información– son inoportunas, a menudo innecesarias, y acarrear un serio riesgo de abusos.

Exenciones

¿Qué información está exenta de entrega? ¿Se definen las categorías de exención con claridad y rigor? ¿Son razonables, y están en consonancia con normas internacionales? ¿Se basan las exenciones en “pruebas de perjuicio,” según las cuales es permitido retener la información sólo si se puede demostrar que su entrega perjudicaría un interés estipulado, por ejemplo la seguridad nacional? ¿Son discrecionales las exenciones en el mayor número posible de casos? ¿Se establece que el interés público puede tener precedencia sobre la exención?

En general, tal como se ha discutido anteriormente, desde la perspectiva del ciudadano usuario solicitante, las exenciones genéricas, en

términos de utiliza, son poco atractivas puesto que se enfocan en el tenedor de la información más que en la información misma. El procedimiento preferible, es tener cláusulas de exención claramente delineadas para todos los tipos de información, más que una exención genérica para un departamento o una entidad. En el ejemplo Sudafricano de la moratoria ilegal de publicar estadísticas sobre el crimen, la precisión de la exención de seguridad nacional le dificultó,

apropiadamente, al gobierno Sudafricano justificar su viraje innecesario y obstruccionista hacia el secreto. Armado de una ley con exenciones genéricas, el

gobierno Sudafricano pudo haberse visto tentado de argumentar que las estadísticas sobre el crimen correspondían a una “actividad de inteligencia” y por lo tanto estaban exentas de entrega sin recurso de apelación.

Otra exención comúnmente encontrada en muchas leyes es la del “proceso deliberativo,” la cual exime de entrega un documento oficial que contenga opiniones, consejos o recomendaciones y/o actas de consultas o deliberaciones. Sin embargo, esta exención debería relacionar el documento con algún tipo de perjuicio. Donde aparecen cláusulas de este tipo, como en las leyes de EE.UU. y Sudáfrica, se vinculan con una noción de franqueza; la idea es, que los que toman las decisiones no deberían sentirse inhibidos en cuanto a la franqueza con que se comunican entre sí en la fase de decisión de una política. Si la entrega del documento no tiene un efecto de enfriamiento con respecto a las deliberaciones, no se debería eximir el documento de ser liberado.

Finalmente, un principio general de la precedencia del interés público debería regir las

exenciones. La mayoría de las leyes de la materia vinculan la noción del interés público con una prueba de perjuicio, para así prevalecer sobre una exención cuando sea apropiado. Este punto es crítico para la redacción de un proyecto que quiera estar acorde con las mejores prácticas internacionales.

El Sistema

¿Es el sistema amigable para el usuario? ¿Alienta la abertura y la aplicación? ¿Son claros, razonables y justos, los procedimientos burocráticos (por ejemplo, los formularios de solicitud)? ¿Deben los ciudadanos pagar una tarifa, y en el caso, ¿se trata de una tarifa razonable y asequible? ¿Hay disposiciones para casos de urgencia? Por ejemplo, los límites de tiempo para entrega deberían ser suficientemente claros y se les debería obligar a las entidades públicas a proporcionar información tales como el “mapa” previamente referido para guiar al ciudadano en su búsqueda de información.

Una implementación efectiva, sin embargo, depende más que todo de una combinación de voluntad política y recursos adecuados. Dónde existan dudas con respecto a cualquiera de estas dos cosas — tal como existían y continúan existiendo en Sudáfrica— el nivel de detalle procedimental estipulado por ley necesitará ser incrementado. En este sentido, como es el caso en otros temas, los reglamentos de implementación serán de gran importancia.

Una Cultura de Apertura y Obligación a Ser Proactivo

¿Mandata la ley, o por lo menos fomenta, un enfoque al “derecho a saber” según el cual se libera automáticamente tanta información como sea

posible en un modo accesible y amigable al usuario? ¿Tienen derecho los ciudadanos a la información en la forma en que la han solicitado? ¿Constituye una infracción, destruir documentos o mentir sobre su existencia para evitar tener que entregarlos?

El Cumplimiento

¿Cómo puede el ciudadano hacer cumplir su derecho? ¿Tendrá que acudir a un tribunal ordinario, o habrá una comisión, comisionado o tribunal independiente? ¿Es accesible, veloz y económica, la ruta hacia el cumplimiento? ¿Se definen plazos firmes para proveer la información junto con penas fuertes por no cumplirlos?

La Obligación a Ser Proactivo – Adoptando el Enfoque “Derecho a Saber”

Es altamente deseable, que los proyectos de ley de acceso a información mandaten o alienten el enfoque del “derecho a saber” que se ha adoptado en las leyes más modernas. De manera inevitable, esto hace que la ley sea amigable para el usuario y además menos costosa de aplicar, ya que se necesitan menos recursos humanos para operativizar el derecho.

CONCLUSION

Alrededor del mundo, las naciones, organizaciones multilaterales y corporaciones que estén comprometidas con el buen gobierno corporativo, están tomando el camino de la abertura. Más de 30 países ya han aprobado leyes que materializan el Derecho a Saber de sus ciudadanos. Existe una tendencia internacional que establece nuevos parámetros de apertura que

contrastan con los años de secreto y tiranía que precedieron la última década. Por lo tanto, una ley de acceso a la información puede ofrecer un nuevo comienzo en la relación entre los gobiernos y los ciudadanos. La transparencia, y el flujo más libre de información que la acompaña, dan oportunidades para construir la confianza y para edificar un pacto de confianza entre gobierno y gobernados. Con esto viene una gama de otras posibilidades – de mayor confianza en los negocios internacionales, y por consiguiente, un ambiente más propicio para la inversión y el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

Para los ciudadanos, especialmente los pobres, se trata de una oportunidad para ganar terreno en la lucha por una existencia más justa. Con mayores conocimientos, la gente está en mejores condiciones para participar de manera más significativa y contribuir al proceso de tomar decisiones. Por otra parte, los ciudadanos pueden utilizar la ley de acceso a la información para obtener la información que vaya de la mano con mayores cuotas de poder. En este sentido, el Derecho a Saber es el Derecho a Sobrevivir.

Para alcanzar estos nobles objetivos, la aprobación de una ley debe estar acompañada de un compromiso con su efectiva implementación. La misma redacción de la ley debe tomar en cuenta esto: si bien las mejores prácticas internacionales se han desarrollado al punto de que se pueden aplicar principios claves a la formulación de una buena ley de acceso a información, los detalles todavía se pueden plasmar de manera que se maximice la probabilidad de una implementación exitosa. Hacer que la ley funcione en la práctica es una responsabilidad de dos vías: el gobierno debe desplegar los recursos necesarios para crear un sistema que permita que las solicitudes de información sean procesadas con competencia, y la sociedad civil debe generar las solicitudes y utilizar la ley. Por si sola, una ley de acceso a información no es ninguna panacea. Pero con la voluntad política, puede poner la primera piedra

sobre la cual se edifica una sociedad más justa, más moderna y más exitosa.

-
- 1 Joseph Stiglitz, “On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: The Role of Transparency in Public Life,” Conferencia Oxford de Amnistía, Universidad de Oxford, Reino Unido, 27 de enero de 1999.
 - 2 Sección 8(2) de la Constitución Interina declara: “A ninguna persona se le discriminará, directa- o indirectamente...por una de las siguientes razones en particular: raza, género, sexo, origen social o étnico, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, conciencia, creencias, cultura o idioma. La Constitución final agregó a esta lista de razones, embarazo, estado civil y nacimiento [Sección 9(3)].
 - 3 Esto es un extracto editado de la introducción a *The Right to Know: Access to Information in South-East Asia*, por Sheila A. Coronel.
 - 4 Un extracto de “Global Trends in the Right to Information: A Survey of South Asia,” publicado por ARTICLE 19, el Centro para Alternativas de Política, Sri Lanka, La Iniciativa de Derechos Humanos de la Mancomunidad (CHRI por sus siglas en inglés), y la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán.
 - 5 www.aip-bg.org
 - 6 La legislación norteamericana se fortaleció en 1996 con una ley eFOI, la cual promueve el derecho de saber mediante la publicación electrónica de información gubernamental.
 - 7 www.opendemocracy.org.sa
 - 8 www.publiccitizen.org/litigation/free_info/. La central (Clearinghouse) es una organización sin fines de lucro. Este sitio alberga enlaces y recursos que ayudan a los ciudadanos a utilizar la Ley de Libertad de Información (FOIA por sus siglas en inglés), así como información y testimonios sobre el involucramiento del grupo con temas y casos relacionados con la libertad de información. También se encuentra en este sitio: *The United States Freedom of Information Act: Lessons Learned from Thirty Years of Experience with the Law*. Por Amanda Frost, Directora, Public Citizen’s Freedom of Information Clearinghouse. www.publiccitizen.org/litigation/free_info/articles.cfm?ID=6127

PROYECTO DE ACCESO A LA INFORMACION: EL CASO DE JAMAICA

Laura Neuman

INTRODUCCION

Advirtiendo los desafíos que la corrupción representa para la democracia y el desarrollo en el hemisferio, el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas del Centro Carter, nos pidió que reuniéramos a los líderes políticos, las organizaciones de la sociedad civil, académicos, la prensa y representantes del sector empresarial privado para considerar el papel de cada sector en el tratamiento de este problema multifacético. La conferencia sobre Transparencia para el Crecimiento realizada en el Centro Carter en mayo de 1999, estimuló la discusión reflexiva sobre una temática que hasta entonces era prácticamente considerada tabú. Las recomendaciones propuestas para promover la transparencia y disminuir la corrupción fueron variadas e incluyeron algunas como la necesidad de difundir el mensaje fundamental de que la corrupción no es únicamente un problema ético sino también uno de orden político y que las soluciones deben estar enraizadas en compromisos sólidos y realizables por parte de los líderes y de los ciudadanos. Una de las propuestas clave para la promoción de la transparencia y para la profundización de la democracia fue la del diseño e implementación de leyes de acceso a la información.

Junto con la conferencia, el Programa de las Américas del Centro Carter comenzó a implementar tres proyectos de transparencia en la región. El Primer Ministro jamaicano P.J. Patterson, que es además miembro del Consejo, nos propuso incluir a Jamaica en nuestras primeras iniciativas. En ese momento, la administración de Patterson estaba considerando una propuesta de

legislación sobre el acceso a la información y además había esbozado recientemente la Ley de Prevención de la Corrupción a fin de cumplir con el Convenio Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos de la cual Jamaica era signataria. El Centro Carter aceptó ayudar a informar al debate en relación con estas importantes herramientas para la transparencia.

HISTORIA LEGISLATIVA

La Ley de Libertad de la Información, como se le llamó entonces, se inició tan pronto como en 1991. El interés surgió quizás de las discusiones previas a la Carta de la Sociedad Civil para el Caribe de CARICOM del año 1992, que incluyó además una resolución sobre la Libertad de Expresión y de Acceso a la Información. En 1995 se presentó un anteproyecto (green paper) ante el Parlamento, seguido en 1996 por un informe del Comité Wells titulado *Libertad de información: una puerta al gobierno abierto*. El 16 de noviembre de 1998, el Gabinete de Jamaica aprobó la propuesta de estatuir una Ley de Acceso a la Información que hubo de incluir las recomendaciones del Informe Wells. Un documento del ejecutivo redactado por el Primer Ministro Patterson, que en esencia equivalen a instrucciones de redacción al Consejo Parlamentario, fue presentado el 23 de noviembre de 1998 con la esperanza de que el proyecto fuera presentado al Parlamento a la mayor brevedad y fuera puesto a votación por la Cámara en pleno. El proyecto de ley tan esperado nunca salió a la luz, debido a que otras prioridades opacaron el entusiasmo inicial.

En 1999, el Consejo Parlamentario diseñó un proyecto de ley sobre la Libertad de Información,

el cual nunca fue presentado ante el Parlamento. Durante 1999 y 2000 se trató el tema con periodicidad, aunque no se avizoraba el impulso de ley alguna. Tanto el seminario que se llevó a cabo en octubre de 1999 para presentar la guía sobre la lucha contra la corrupción editada por El Centro Carter, como un segundo seminario que tuvo lugar en febrero de 2000 y que fue auspiciado por la Asociación de Prensa Jamaicana buscaron mantener el interés puesto en la legislación. El segundo seminario que tuvo por objetivo recalcar la importancia de la ley en cuestión para todos los sectores de la sociedad jamaicana, contó con la presencia de más de cincuenta participantes incluyendo a un grupo de renombrados expertos internacionales así como con la de la entonces Ministra de Información, Maxine Henry-Wilson. No obstante, nada indicaba que la legislación estuviera próxima.

En mayo de 2001, un año más tarde, la Ministra Henry-Wilson nos informó que se habían producido algunas modificaciones en las instrucciones para el diseño de la ley, incluyendo un cambio en el nombre de la misma, a la de Acceso a la Información. La Ministra esperaba que la ley pudiera ser delineada y puesta a consideración del Parlamento antes de que la sesión finalizara en el mes de julio, y que la misma pudiera ser luego enviada a una comisión conjunta para su debate a fondo y para permitir el aporte oficial de la opinión pública.

El Acta de Acceso a la Información de 2001 fue concluida en el verano de 2001 pero tal como sus predecesoras, nunca fue presentada ante el Parlamento jamaicano. Poco después, la Ministra Henry-Wilson fue reubicada dentro del gobierno y reemplazada por el Ministro de Información, Colin Campbell. El 28 de noviembre de 2001, habiéndose cumplido diez años de las primeras discusiones sobre la ley de acceso a la información, el Ministro Campbell anunció que el proyecto de ley sería finalmente tratado en el Parlamento el día 4 de diciembre y que luego sería trasladado por la comisión conjunta. Luego de

varios días de revisión por la comisión conjunta y de más de 4 días de sesiones públicas, el 31 de marzo de 2002, el informe fue presentado ante el Parlamento en pleno. El debate que duró dos jornadas de sesiones parlamentarias, empezó el 22 de mayo y culminó el 28 de mayo con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información 2002.

EL PROYECTO DEL CENTRO CARTER EN JAMAICA

La legitimidad es crucial para el éxito final de la legislación sobre el acceso a la información. Involucrar a toda la sociedad en un debate a fondo, con anterioridad a la aprobación de la ley, es en un mecanismo vital para asegurar un amplio compromiso y para lograr que la ley sea efectivamente puesta en uso. Por lo tanto, la educación resulta fundamental. Como primer paso en el Proyecto Jamaica, convocamos a notables académicos jamaicanos a redactar una serie de documentos que analizaran las leyes de anti-corrupción ya existentes y las Leyes de Prevención de la Corrupción y de Libertad de Acceso a la Información propuestas. En octubre de 1999, los artículos fueron compilados y editados en la guía titulada *Combatiendo la Corrupción en Jamaica: Una guía para el Ciudadano* de amplia distribución gratuita. Junto con la Asociación de Prensa de Jamaica, el Centro Carter organizó seminarios públicos sobre el tema y llevó a cabo grupos de trabajo.

Aún cuando la Ley de Prevención de la Corrupción contenía cláusulas controvertidas, como la de imponer costosas multas a quien publicara información referida a las declaraciones anuales de ingresos de los funcionarios públicos; hasta entonces, la sociedad civil había mostrado escaso interés en dicho proyecto de ley. Sin embargo, cuando se advirtió que la Ley de Prevención de la Corrupción tendría vastas implicancias que podrían afectar adversamente las libertades de prensa, tanto la prensa local como las agrupaciones de derechos humanos optaron por

tomar una actitud más activa. Este mismo interés prevaleció en el debate de cuestiones relacionadas con el acceso a la información.

En febrero de 2002, el Centro Carter publicó un segundo libro titulado *Promoción de la Transparencia y Prevención de la Corrupción en Jamaica*, que tuvo el privilegio de editar.

Nuevamente acompañado por expertos locales e internacionales, el Centro auspició la realización de un seminario en el que se discutió la estatus de cada uno de los dos proyectos de ley relevantes. Más de 100 personas, incluyendo a varios influyentes legisladores asistieron al seminario.

Varios de los participantes presentaron enmiendas ante la comisión conjunta, la cual realizó modificaciones significativas al proyecto de ley. Seguido al seminario y a las sesiones de la comisión conjuntas y con un

sostenido interés por parte de los propietarios de los medios de prensa y de un consorcio de la sociedad civil encabezado por la organización de derechos humanos Jamaíquinos por la Justicia (Jamaicans for Justice), la ley de acceso a la información fue finalmente aprobada.

La etapa de implementación, la cual para algunos resulta más crítica que la de aprobación, es la instancia en que el gobierno y la sociedad civil pueden consolidar su interés común de lograr que la legislación sea efectiva. Durante el período de implementación, los gobiernos juegan un rol fundamental, ya que deberán aportar los recursos humanos y económicos esenciales para desarrollar los procedimientos de archivo y recuperación de la información; y además deberán trabajar con las agencias para transformar la cultura del secreto por una de transparencia. Aún así, es justamente durante la etapa de implementación en que la responsabilidad comienza a transferirse del

gobierno a la sociedad civil. Es en este momento cuando las organizaciones de la sociedad civil debieran iniciar las peticiones de información y fiscalizar la legislación. Si la ley no es utilizada con persistencia, la misma se verá atrofiada, disminuyendo consecuentemente la potencial apertura del gobierno y la adquisición de poder por parte de los ciudadanos.

Luego de que el Parlamento votara la ley, el Centro Carter se reunió con el Ministro Campbell y con su recientemente establecida Unidad de Acceso a la Información. Consideramos el plan de gobierno para el diseño de procedimientos para

satisfacer los pedidos y hallar la información que fuera solicitada así como la correcta destinación de escasos recursos. El gobierno de Jamaica, a su gran crédito, había ya comenzado a reunirse individualmente con los ministerios para

desarrollar un plan de acción para la implementación de la ley.

El Centro Carter, en agosto de 2002, convocó a un simposio de trabajo al que asistieron más de 25 empleados de varios ministerios que tenían a su cargo la implementación de la ley de acceso a la información, al igual que miembros de la Unidad de Acceso a la Información y representantes de la sociedad civil. La pregunta fundamental que se analizó durante el seminario fue la siguiente: “¿cuáles son las acciones tendientes a la efectiva implementación de la ley de acceso a la información?” Los participantes, repartidos en seis comisiones de trabajo reducidas - cada una compuesta por una combinación de representantes gubernamentales y de la sociedad civil - debieron diseñar un panorama de implementación de la ley que incluyeran desafíos y obstáculos, debiendo identificar en cada caso a la parte responsable. Este ejercicio, dirigido por el Dr. Richard Calland,

Si la ley no es utilizada con persistencia, la misma se verá atrofiada, disminuyendo consecuentemente la potencial apertura del gobierno y la adquisición de poder por parte de los ciudadanos.

consultor del Centro Carter, fue altamente exitoso y sirvió para delinear los pasos a seguir en relación con la implementación y solidificación de alianzas.

Tanto el gobierno jamaicano como la sociedad civil reconocen que el acceso a la información resulta clave para profundizar la democracia de larga data en el país. Tal como lo han asimilado, un derecho legislativo, junto con un método sistemático de obtención de información, son componentes críticos para lograr una estrategia exitosa contra la corrupción, un gobierno más abierto y el aumento de derechos humanos. El Centro Carter ha tenido el privilegio de andar el camino junto a la gente de Jamaica desde el debate inicial, hasta la aprobación y posterior implementación de la ley de acceso a la información; y espera que las lecciones que siguen a continuación sirvan a otros a evitar los obstáculos y obtener éxitos similares.

LECCIONES APRENDIDAS

Durante el trabajo en el que colaboramos con la promoción del debate sobre el acceso a la información y con el proceso de aprobación e implementación de la ley, aprendimos un sinnúmero de lecciones valiosas.

La Voluntad Política Es Crucial

El gobierno debe tener en claro que la aprobación, implementación y cumplimiento de una ley de acceso a la información vigorosa es una prioridad. La puesta en efecto de una ley de acceso a la información puede demandar muchísima energía y recursos, en especial en aquellas sociedades en las que históricamente ha dominado una cultura del secreto y en las que no se han llevado a cabo procesos de archivo y recuperación de documentos que estuvieran en

manos del gobierno. Aún cuando el jefe de gobierno estuviera comprometido con la promoción del derecho a la información, deberá contar con el respaldo de su partido político. La oposición usualmente es una aliada en las campañas por el acceso a la información, pero ese interés podría cambiar una vez que retornaran al poder. Por último, la voluntad política, aún habiendo estado clara en un determinado momento, podría sufrir modificaciones en

circunstancias de mucha tensión, como en el caso de los acontecimientos del 11 de septiembre, o cuando resultara inconveniente.

Durante los tres años en que el Centro Carter estuvo involucrado en

Jamaica, hubo momentos en los que claramente el acceso a la información no fue una prioridad. La aprobación del proyecto de ley finalmente sucedió en gran medida debido a las presiones constantes de la sociedad civil y debido a la necesidad del gobierno - precisamente en época de elecciones - de demostrar el éxito de su campaña anti-corrupción. El papel de los medios de comunicación y de otros grupos de la sociedad civil en mantener este asunto en primer plano no debe ser subestimado. Asimismo, la permanente atención internacional de agrupaciones como el Centro Carter y el reconocimiento de la tendencia global hacia la transparencia, reforzaron la voluntad del gobierno, el cual en otras circunstancias, hubiera podido tropezar.

Creando Alianzas y Coaliciones Peculiares

El acceso a la información trasciende a todos los sectores de la sociedad. Los medios de comunicación utilizan el acceso a la información como herramienta para el periodismo investigativo, los defensores de los derechos humanos y el medioambiente aprovechan tales leyes para comprender las decisiones sobre las

El gobierno debe tener en claro que la aprobación, implementación y cumplimiento de una ley de acceso a la información vigorosa es una prioridad.

políticas de gobierno, las comunidades locales pueden fiscalizar mejor el gasto público que establecen los gobiernos municipales, y el sector privado se beneficia utilizando este medio para estar al tanto de los planes de gobierno en lo referente a la política de impuestos, de contratación pública o aduanera. En el momento en que estos diversos grupos se unen en una coalición, se hace patente la fortaleza de la ley.

La comunidad internacional jugará un rol fundamental en mantener la presión constante sobre los gobiernos y en aportar experiencias similares y recursos. Sin embargo, las organizaciones internacionales como el Centro Carter, no podrán trabajar aisladamente. Será fundamental crear asociaciones con organizaciones locales que puedan estar presentes permanentemente y que sean capaces de evaluar la situación política con mayor efectividad.

En Jamaica, organizaciones tan disímiles como las ONGs de derechos humanos, los propietarios de los medios de comunicación, líderes del sector privado y la asociación de funcionarios públicos aunaron fuerzas para promover enmiendas al proyecto de ley. A través de las propuestas conjuntas y del apoyo mutuo, sumado a las reuniones y actividades realizadas junto al Centro Carter, se lograron una serie de modificaciones cruciales durante el transcurso del debate parlamentario. La formación de una coalición vocal, junto con la adhesión de “paladines” de renombre como Oliver Clarke, lograron ejercer la presión necesaria sobre los legisladores y demostrar el capital político de esta legislación particular.

El Debate Debe Tener Enfoque

A medida que los gobernos cada vez más buscan aprobar leyes de acceso a la información, es claro que, en muchos casos, las leyes son bosquejadas apresuradamente sin contar con asesoramiento técnico adecuado, existente competencia comparativa o participación de la sociedad civil. Este accionar abre las puertas a una posible crítica mayor a los proyectos de ley con la consecuente actitud defensiva por parte del gobierno que a su vez conduce a que este pudiera negarse a realizar enmiendas.

Es fundamental que durante el proceso de promover la aprobación de las leyes de acceso a la información, las ONGs puedan escoger cuidadosamente los puntos críticos deficientes de

dichas leyes que se quieran tratar.

Cuando una ONG pone en tela de juicio el proyecto de ley en su totalidad, en lugar de seleccionar las áreas que necesitan cambios más urgentes, corre el riesgo de perder credibilidad ante el gobierno y su

mensaje fundamental se pierde al quedar entremezclado con el resto de las críticas. De igual manera, el gobierno debe estar dispuesto a dar por perdidos algunos puntos en aras de dar mayor legitimidad a la ley naciente y permitir que esta logre la mayor aceptación posible.

Las ONGs jamaquinas aprendieron esta lección durante el proceso de intentar influir al gobierno y a los legisladores de la oposición. En tanto sus esfuerzos de “lobby” continuaron, las ONGs adquirieron tácticas más sofisticadas y se concentraron en las dos ó tres cláusulas más ofensivas. Cuando el proyecto fue presentado ante el Parlamento para el debate final, la estrategia vio sus frutos cuando el propio Ministro sugirió

Es fundamental que durante el proceso de promover la aprobación de las leyes de acceso a la información, las ONGs puedan escoger cuidadosamente los puntos críticos deficientes de dichas leyes que se quieran tratar.

modificaciones de acuerdo con las peticiones de la provocativa coalición de la sociedad civil.

La Aprobación de la Ley Es Muchas Veces la Fase Más Sencilla

La aprobación de la ley de acceso a la información puede ser la pieza más fácil de este complejo rompecabezas. Como bien se sabe, las leyes solas pueden ser tan buenas como la calidad del papel en el que se escriben. Luego de su aprobación, la ley debe ser implementada y cumplida completamente, y, estos dos factores deben ser tenidos en cuenta desde el inicio y durante el bosquejo inicial de la ley; en lugar de al final, cuando la ley ha sido ya aprobada.

Por ejemplo, puede ocurrir con frecuencia que durante el proceso de diseño de las leyes se afane uno excesivamente en la sección que regula las excepciones que contempla la ley, dejándose de lado otras cláusulas que también resultan fundamentales. Si bien pareciera que las excepciones que involucren a la seguridad nacional fueran un tópico más ‘sexy’ que la discusión respecto a los procedimientos efectivos para la implementación de la ley; es, sin embargo, menos importante en lo que respecta a su valor ante la ciudadanía. Cuestiones como la manera en que las agencias archivarán y buscarán el material, los plazos para cumplimentar las solicitudes de información, las tarifas y los trámites de apelación son áreas que deben recibir mucha más atención por parte del público.

Durante el tiempo en el que la ley se encontraba en proceso de diseño, nuestro socio local, Jamaicans for Justice comenzó a pensar no sólo en cómo podrían hacer uso de la ley a fin de satisfacer sus objetivos prioritarios, sino también de qué manera podrían fiscalizar la efectividad de

la ley. Por nuestra parte, considerábamos de igual importancia tanto la etapa de implementación como la de cumplimiento de la ley. Por ejemplo, existen soluciones de orden judicial para aquellas personas a quienes se les deniega la solicitud, en cuyo caso se está procediendo a hacer cumplir la ley. La fortaleza del proceso de apelación reside justamente en la facilidad de acceso. Por lo tanto, con anterioridad a la aprobación de la ley, nos reunimos con abogados locales para deliberar sobre cuál sería su rol en brindar representación a aquellas personas a quienes se le negara información injustamente.

Por último, cabe comentar que la implementación no puede estar basada únicamente en el recurso de internet. Si bien este medio puede jugar un papel importante en la difusión de información de gobierno, de ninguna manera puede ser considerado como la única respuesta, en particular en sociedades en las que el acceso a internet no es masivo.

Modificando la Cultura del Secreto

Si bien la aprobación de la ley es fundamental para desarrollar un derecho de acceso a la información factible de ser cumplido, será únicamente a través de la modificación de la cultura del secreto predominante que se logrará darle verdadero sentido a la ley. Los funcionarios de gobierno que han trabajado siempre bajo una cultura que privilegia el secreto podrán encontrar que la transformación del enfoque les resulta en extremas dificultades. Incluso pueden, como en el caso de Jamaica, firmar un juramento de lealtad que les obliga a defender la ley tradicional que protege los secretos oficiales. En los casos en que se hubiera generalizado una cultura del secreto, se deberán poner en marcha otros mecanismos adicionales para asegurar el efectivo acceso a la

Será únicamente a través de la modificación de la cultura del secreto predominante que se logrará darle verdadero sentido a la ley.

información y evitar que la retención de información vuelva a ser la norma.

Puede que aquellos encargados de procesar las solicitudes de información busquen consejo en sus superiores. Por ello, será crucial que los ministros y secretarios permanentes estén completamente comprometidos con la ley, lo que debe quedar manifiesto desde el inicio de la etapa de implementación. La instrucción permanente tanto de los oficiales de información como del público en general será de utilidad para la transformación de la cultura tradicional. Por último, tal como se discute en detalle en el artículo del Dr. Calland, la implementación de un sistema que privilegia el “derecho a saber” que determina que cierta clase de información es automáticamente de libre acceso, da por tierra con la ocultación característica de los empleados públicos quienes ya no tendrán que estar permanentemente tomando decisiones que les resulten incómodas.

Centro Carter se une a otros grupos locales e internacionales en la promoción del acceso a la información como clave para una mayor transparencia y participación democrática.

CONCLUSION

El Centro Carter permanecerá comprometido con la promoción de la ley de acceso a la información en Jamaica. Además de continuar colaborando con aspectos relativos a la implementación, brindaremos asesoramiento profesional a la Asociación de Abogados de Jamaica así como a los jueces a fin de promover un mejor cumplimiento de la ley, mientras ellos trabajan en hacer cumplir el derecho de acceso a la información y los principios impuestos por la nueva ley.

Como caso de estudio, el proyecto de Jamaica expone los muchos obstáculos que deben sortear los gobiernos y la sociedad civil en su lucha por la aprobación e implementación de la legislación de acceso a la información. Sin embargo, el caso de Jamaica también demuestra que con voluntad política, la participación de “paladines” locales y alianzas, el éxito es posible. Cada país se deberá enfrentar sus propios desafíos particulares. El

SOBRE LOS AUTORES

Jimmy Carter (James Earl Carter, Jr.), Presidente número treinta y nueve de los Estados Unidos. Nació el 1 de octubre de 1924 en el pequeño pueblo rural de Plains en el estado de Georgia. Recibió su educación en la Universidad del Suroeste de Georgia y el Instituto Tecnológico de Georgia, obtuvo su licenciatura de la Academia Naval de los Estados Unidos. Más tarde realizó estudios de postgrado en física nuclear en la Universidad Unión. En las elecciones de 1962, Carter obtuvo una bancada en el Senado por el estado de Georgia. En 1966 perdió las elecciones para las que se postulaba como gobernador por el estado de Georgia, pero salió victorioso en las siguientes elecciones, convirtiéndose en el gobernador número 76 de dicho estado el 12 de enero de 1971. Fue presidente de campaña del Comité Nacional Demócrata para las elecciones parlamentarias de 1974. Jimmy Carter sirvió como presidente de los Estados Unidos desde el 20 de enero de 1977 hasta el 20 de enero de 1981. Entre los logros más notorios de la política exterior durante su administración están los tratados del Canal de Panamá, los acuerdos de Camp David, el tratado de paz entre Egipto e Israel, el tratado SALT II con la Unión Soviética y la instauración de relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y la República Popular China. Abogó por los derechos humanos alrededor del mundo.

En 1982 fue nombrado Profesor Distinguido de la Universidad de Emory en Atlanta, Georgia y fundó el Centro Carter. Guiado de forma activa por el propio Carter, el Centro, cuyas actividades son apartidarias y sin fines de lucro, aborda asuntos de política pública nacional e internacional. Los miembros, asociados y empleados del Centro Carter trabajan en conjunto con el ex Presidente Carter en la lucha por la resolución de conflictos, promoción de la democracia, protección de los derechos humanos y la prevención de enfermedades y otras aflicciones. Mediante el Program Global 2000, el centro

fomenta el mejoramiento de condiciones de salud y agricultura en países en vía de desarrollo.

El 11 de octubre de 2002, el Comité Nobel noruego anunció que otorgaba el premio Nobel de la Paz del año 2002 al Sr. Carter “por las décadas de infatigable esfuerzo buscando soluciones pacíficas a los conflictos internacionales, para así promover la democracia y los derechos humanos e impulsar el desarrollo económico y social”.

Richard Calland es Administrador de Programa del Servicio de Información Política y Seguimiento (PIMS) del Instituto por la Democracia en Sudáfrica (IDASA) en el que se desempeña desde 1995. Es también director ejecutivo del Centro de Asesoramiento para la Democracia Abierta (Open Democracy Advice Center-ODAC) en la ciudad de Cape Town, Sudáfrica. Calland fue miembro principal del Grupo de Campaña para la Democracia Abierta; el cual, formado por diez organizaciones, realizó una extensa investigación y abogó intensamente por lo que entonces se conoció como el Proyecto para la Democracia Abierta (Actualmente el Acta de Promoción de Acceso a la Información 2000). Extensas secciones del Proyecto fueron reescritas por el Comité Parlamentario como resultado de la campaña iniciada por el Grupo de Campaña. ODAC brinda asesoramiento y apoyo a las organizaciones que solicitan información bajo el Acta de Promoción de Acceso a la Información y además lleva a cabo litigios de casos testigo.

El Dr. Calland ha escrito y disertado extensamente sobre legislación e implementación del acceso a la información y recientemente ha publicado un libro titulado El Derecho a Saber, El Derecho a Vivir: Acceso a la Información (The Right to Know, The Right to Live: Access to Information). También ha publicado numerosos libros y artículos sobre política sudafricana incluyendo Política Real- Los Temas Perversos

(Real Politics – The Wicked Issues) y El Mundo de Thabo Mbeki (Thabo Mbeki's World).

Anteriormente a su radicación en Sudáfrica en 1994, Calland practicó como abogado en Londres durante siete años, especializándose en Derecho Público. Obtuvo una Maestría en Leyes con especialización en Derecho Constitucional Comparado en la Universidad de Cape Town (1994) y es comentarista principal del periódico *Daily Mail and The Guardian*.

Laura Neuman es Oficial Principal del Programa de las Américas en el Centro Carter.

Dirige e implementa proyectos que promueven la transparencia tanto en Jamaica y Costa Rica como en los Estados Unidos. La Dr. Neuman ha editado dos publicaciones de amplia distribución sobre la lucha contra la corrupción en Jamaica y ha disertado en numerosos seminarios internacionales sobre legislación de acceso a la información e implementación de medidas de promoción de la transparencia. Como parte de su trabajo sobre transparencia, coordina el Consejo de Prácticas Empresariales Éticas del Centro Carter, constituido por las principales corporaciones de Atlanta que trabaja como grupo para promover la adopción de códigos de conducta, integridad y transparencia en el sector privado. La Dr. Neuman ha trabajado también en diversas delegaciones de observación electoral en Venezuela, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua, Perú y la Nación Cherokee. También encabezó las delegaciones internacionales de observación electoral del Centro Carter en las elecciones de Jamaica (2002), República Dominicana (2000) y Venezuela (1999, 2000). Es además miembro del Comité de Derechos Humanos del Centro Carter.

Previamente al inicio de sus funciones en el Centro Carter en Agosto de 1999, la Dr. Neuman ejerció como abogada mayor para la proveedora de servicios legales para personas de bajos recursos más grande del estado, Acción Legal en Wisconsin. En 1996 obtuvo el prestigioso galardón de abogado del año otorgado por el

Consortio de Proveedores para Adultos Mayores. Se graduó de la Escuela de Leyes de la Universidad de Wisconsin en 1993 y recibió el galardón Ruth B Doyle al liderazgo y la excelencia. En 1989 recibió su licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Wisconsin, Madison. En este momento la Dr. Neuman se encuentra realizando una maestría en Salud Pública Internacional con especialización en enfermedades infecciosas en la Universidad de Emory.

Alasdair Roberts es profesor adjunto en la Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos de la Universidad de Syracuse. Es también director del Instituto Campbell de Asuntos Públicos de la misma Universidad.

Nativo de Pembroke, Ontario, Canada, el Profesor Roberts comenzó su licenciatura de Política en la Universidad de Queen's en 1979. Recibió su título de Derecho de la Escuela de Leyes de la Universidad de Toronto en 1984, una maestría en Políticas Públicas de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard en 1986 y un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard en 1994.

Desde 1990 hasta 2001, el Profesor Roberts dió clases en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Queen's en Canadá. Fue Director Adjunto de la Escuela entre 1993 y 1995. Tuvo cargos como profesor visitante en el Instituto de Postgrado en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown y en el Centro Washington de Asuntos Públicos de la Universidad del Sur de California. Fue miembro visitante en el Consejo para la Excelencia de Gobierno en Washington, DC en 1997-98 y socio del Centro Internacional para Becarios Woodrow Wilson en Washington, DC entre 1999 y 2000.

El Profesor Roberts es actualmente miembro del Instituto para una Sociedad Abierta (Open Society) en Nueva York; becario visitante en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Queen's; miembro del Consejo Académico de

Asesoramiento del Comité Canadiense de Hacienda; y miembro del Comité de Editores de la revista *Public Administration Review*. Su investigación está orientada a dos temáticas principales: la reestructuración del sector público y la transparencia de gobierno. Sus trabajos han sido ampliamente publicados. En 1995 recibió el Galardón Dimock por el mejor artículo principal en la revista *Public Administration Review* y en el año 2000 recibió el Premio Hodgetts al mejor artículo en idioma inglés en la Administración Pública Canadiense.

UN VISTAZO AL CENTRO CARTER

¿QUE ES EL CENTRO CARTER?

El Centro Carter es una organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en 1982 por el ex presidente estadounidense Jimmy Carter y su esposa Rosalynn en sociedad con la Universidad de Emory. El Centro ha ayudado a mejorar la vida de millones de personas en 65 países promoviendo la paz, combatiendo las enfermedades y construyendo la esperanza. Trabajamos de manera directa con personas amenazadas por la guerra, las enfermedades, la hambruna y la pobreza para resolver problemas, renovar oportunidades y crear esperanza. Una de las claves de nuestro éxito es la capacidad de establecer convenios concretos con las máximas autoridades de una nación y luego entregar servicios a miles de aldeas y grupos familiares en las áreas más remotas y descuidadas del país.

¿QUE HA LOGRADA EL CENTRO EN 20 AÑOS?

El Centro Carter ha aliviado el sufrimiento humano y ha promovido los derechos humanos al: observar unas 35 elecciones multipartidistas en más de 20 países, corregir violaciones de derechos humanos en todo el mundo, construir la cooperación entre líderes del Hemisferio Occidental y ayudar a las familias que habitan los centros urbanos en decadencia a abordar los temas sociales de mayor interés para ellas. También ha fortalecido las instituciones de derechos humanos, la sociedad civil y el desarrollo económico en las democracias emergentes y ha creado nuevos senderos hacia la paz en el Sudán, Uganda, la península coreana, Haití, la región de los Grandes Lagos en África, Liberia y Etiopía. El Centro Carter ha liderado una campaña mundial que ha reducido los casos de la enfermedad del gusano de Guinea en un 98%, ha prevenido y ayudado a proveer 35 millones de tratamientos médicos a víctimas de la ceguera de río en África y América Latina y ha trabajado para eliminar el estigma que

rodea las enfermedades mentales en los Estados Unidos y en otros países. Además el Centro ha impulsado prácticas agrícolas mejoradas posibilitando a cuatro millones de agricultores en África a duplicar, triplicar o cuadruplicar sus rendimientos en el cultivo de maíz amarillo y blanco, trigo y otros granos.

¿COMO SE FINANCIA EL CENTRO CARTER Y CUANTOS CONFORMAN SU PERSONAL?

El Centro tiene aproximadamente 150 empleados, radicados principalmente en Atlanta, Georgia. El Centro es financiado a través de donaciones privadas provenientes de individuos, fundaciones, corporaciones y agencias internacionales de ayuda al desarrollo. El presupuesto operativo de 2000-2001 excluyendo contribuciones en especie fue de aproximadamente \$34 millones. El Centro Carter es una organización benéfica, 501 (c)(3), donaciones hechas por ciudadanos y compañías estadounidenses que por ley son deducibles de sus impuestos.

¿EN DONDE TIENE SU SEDE EL CENTRO CARTER?

El Centro Carter está ubicado en una extensión de 14 hectáreas a una distancia de 2.4 kilómetros al este del centro de Atlanta. Cuatro pabellones circulares interconectados albergan las oficinas del presidente Carter y su señora además del grueso del personal del Centro. El complejo incluye la capilla ecuménica, Cecil B. May, y otras facilidades para conferencias. La Biblioteca y Museo Jimmy Carter, adjuntos al Centro, son propiedad de la Administración Nacional de Archivos y Registros del gobierno federal de EE.UU., que los opera. El Centro y la Biblioteca se conocen en forma conjunta como el Centro Presidencial Carter.