

La guía breve del Derecho a la información

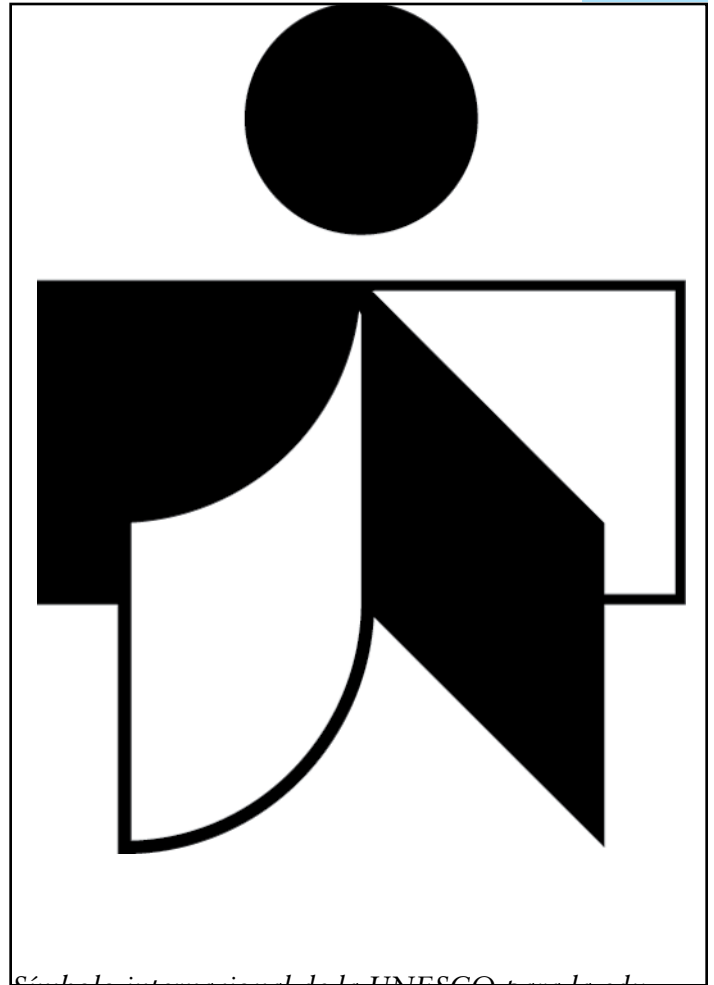
Las y los ciudadanos de por los menos 90 países y territorios ahora cuentan con legislación que les permite acceder a los registros de los gobiernos y otra información. La transparencia es un indicador de una sociedad abierta y democrática, de forma que la libertad de información es crucial. No obstante, el acceso a la información puede seguir siendo problemático. Una ley de libertad de información no garantiza en principio su acceso en la práctica. ¿Entonces, qué significa tener un “derecho a la información”? ¿por qué es importante?, ¿cuál ha sido su impacto?

La libertad de información incluye el derecho al acceso a la información en poder de los órganos públicos y, en el presente, se reconoce que es crucial para la democracia, para el buen gobierno y para la plena ciudadanía. También es un derecho humano fundamental, protegido por la legislación internacional y, en muchos países, por las constituciones.

La libertad de información ganó amplio reconocimiento en los últimos 25 años. Durante este periodo los gobiernos nacionales, las organizaciones intergubernamentales y las instituciones financieras internacionales adoptaron legislación y políticas que permiten ejercer el derecho de acceso a la información que está en poder de los organismos públicos.

La primera fuente de este derecho se encuentra en el derecho universalmente reconocido a la libertad de expresión, que incluye el derecho a buscar, recibir y divulgar información e ideas. En un sentido general, también puede derivarse del reconocimiento que ni la democracia ni la protección de los derechos humanos pueden operar sin el derecho a la información.

De igual forma el derecho a la libertad de información sólo puede hacerse efectivo si lo garantiza la legislación y si las formas en que habrá de ejercerse también están claramente establecidas en la legislación o en declaraciones políticas vinculantes. A lo largo del tiempo, declaraciones autorizadas, decisiones de tribunales y prácticas nacionales han elaborado ciertos estándares mínimos que la legislación y las políticas



Símbolo internacional de la UNESCO para la educación para la información, diseñado por Edgar Luy Pérez (Cuba).

debe satisfacer.

A la fecha se reconoce que el derecho a la información es inherente a la dignidad de todos los seres humanos. También es esencial para la democracia, para la participación informada en los procesos electorales y de toma de decisiones, para la rendición de cuentas pública y para vencer la corrupción y combatir el abuso de poder. En este momento negar el derecho que la gente tiene a la información y obstruir la transparencia de los organismos públicos es algo fundamentalmente antidemocrático.

El papel que los medios desempeñan en la sociedad incluye actuar como actores que mantienen vigilancia sobre el gobierno y mejorar el libre flujo de

información para el público. Esta función la puede minar no sólo el secreto en los gobiernos, que niegan que los medios accedan a la información sobre asuntos de interés público, sino por leyes que restringen excesivamente la libertad de expresión.

Los marcos legales varían de país a país, sin embargo, ejemplos de legislación represiva y prácticas autoritarias incluyen otorgar licencia para publicar y hacer transmisiones que tienen como objetivo reprimir la disidencia, publicar leyes que criminalizan la difamación y que se utilizan para acallar voces críticas, sin dejar de lado la censura. Además, el control que ejercen los gobiernos sobre los medios que dependen de fondos públicos, particularmente las estaciones de transmisión nacionales, frecuentemente obstruyen que dichos medios informen de manera justa y equilibrada y que proporcionen un buen servicio al interés público.

ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Varios organismos internacionales responsables de la promoción y protección de los derechos humanos reconocen la naturaleza fundamental y legal del derecho a la libertad de información, así como la necesidad de que haya leyes eficaces que aseguren que en la práctica se respete ese derecho.

En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual el derecho a la libertad de información se enmarca en el derecho a la libertad de expresión. El artículo 19 establece:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medios de expresión.”

En 1996 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un convenio legalmente vinculante denominado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En su artículo 19 también garantiza el derecho a libertad de opinión y expresión en términos muy similares a los de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

En 1993, la Comisión de Las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos estableció la oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, parte de cuyo mandato es aclarar el contenido del derecho a la libertad de opinión y expresión.

Muy poco tiempo después, en 1995, el Relator señaló que el “Derecho a investigar o tener acceso a información es uno de los elementos más esenciales de la libertad de manifestación y expresión.” Desde 1997, en cada informe anual el Relator comenta sobre el derecho a la libertad de información.

En el informe de abril de 2009 el Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó la exclusión social de las personas afectadas por la pobreza crónica y la marginación de los pueblos pertenecientes a las minorías étnicas y otros grupos vulnerables.

El Relator destacó “... la necesidad de que se garantice el acceso a la información como medio de asegurar la participación y la rendición de cuentas.” Exhortó a los “... gobiernos a desregular el área de las comunicaciones y los medios de difusión para posibilitar que la información libre e imparcial llegue con más eficacia a la sociedad civil.”

Todos cuantos proponen el derecho a la información, conocimiento y comunicación reconocen la importancia que tiene la información para mantener la democracia y la plena participación de la sociedad. Dado que las verdaderas democracias requieren de rendición de cuentas y buen gobierno, el público debe tener:

“Un derecho para examinar las acciones de sus líderes y participar plenamente en el debate abierto sobre dichas acciones. Debe poder evaluar el desempeño del gobierno y ello depende del acceso a la información sobre el estado de la economía, los sistemas sociales y otros asuntos de interés público. Una de las mejores formas de enfrentar el mal desempeño del gobierno, particularmente a lo largo del tiempo, es mediante el debate abierto e informado.”¹

El desarrollo sustentable también requiere que la gente participe en las decisiones que afectan sus vidas. Deben poder acceder a la información, tanto como hacer escuchar su voz. Especialmente las personas que viven en la marginación están excluidas de estos procesos, sea por razones geográficas o por falta de recursos o habilidades.

Otros grupos —incluidas las mujeres, personas con discapacidades y personas que viven con VIH y SIDA— son acallados por las estructuras sociales y tradiciones culturales. El acceso a la información que

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA INDIA

En India, La Ley de Derecho a la Información (2005) es una de las más conocidas. Da a los y los ciudadanos indios acceso a los registros del gobierno central y los gobiernos estatales. En el marco de las disposiciones de la Ley, cualquier ciudadano o ciudadana puede solicitar información de una “autoridad pública”, que tiene la obligación de responder en los 30 días siguientes. La siguiente historia muestra cómo opera la Ley, especialmente en el combate a la corrupción.

Mahavir es integrante del Thati Baal Panchayat y su comunidad forma parte del Área de Desarrollo Bilangana, Distrito de Tehri. La Baal Panchayat formada por 25 integrantes trabaja en las áreas de salud, educación y limpieza personal en la comunidad, recibiendo ayuda de la Mount Valley Development Association (MVDA). En el mes de enero de 2009, la Baal Panchayat recibió capacitación del Mountain Children’s Forum y de MVDA en relación con la “Ley de Derecho a la Información”.

El grupo asistió a un taller intensivo de dos días que culminó con el llenado de varias solicitudes de derecho a la información. Las solicitudes tenían que llenarlas personas en lo individual, de forma que Mahavir decidió preguntar a la Oficina de Educación que le proporcionara información sobre los requisitos de asistencia de un maestro de escuela primaria. La comunidad cuenta con una primaria a la que asisten 46 alumnos. En los últimos tres años el maestro sólo asistió 10 días al mes.

Después de recibir la solicitud, un funcionario de la Oficina de Educación junto con un equipo de 11 integrantes visitó la comunidad. El maestro estaba ausente ese día y lo tuvieron que llamar a su casa. Durante el curso de la investigación se supo que además de no presentarse en la escuela tampoco había distribuido las becas escolares para los niños.

La Oficina de Educación emitió la orden que el maestro tenía que entregar a los niños el dinero asignado a las becas escolares en el mes de marzo y tenía que presentarse en la escuela todos los días.

Fuente: enero de 2009 - http://www.mymountains.org/workshops/RTI_successStory_tehri.html

las/los ciudadanos puedan utilizar para dar forma a la agenda política y social y exigir que los gobiernos rindan cuentas es, en consecuencia, esencial para un genuino desarrollo.

Tal información para la participación y procesos de comunicación alientan el cambio en el comportamiento político y social. Contribuyen significativamente a un mejor gobierno, más transparente y con rendición de cuentas, también contribuye a la creación de una sociedad civil dinámica capaz de vigilar al gobierno y el comercio y contribuir a un crecimiento económico más acelerado y equitativo.

En este sentido, la información es poder y como lo muestran los ejemplos en los recuadros azules: es un arma de dos filos.

INFORMACIÓN ES PODER

Quien controla la información tiene el poder. En el centro mismo de la democracia está que la gente participe, esto es, que influya en los líderes y en aquellas personas responsables de tomar decisiones, por medio de opiniones expresadas abierta y públicamente. Estudiar las opciones disponibles, la discusión verdaderamente con sentido sobre las políticas públicas y el debate político informado, votar de acuerdo con los mejores intereses y creencias, sólo pueden lograrse plenamente si hay acceso abierto a diversas fuentes de información.

Sin acceso a la información, las y los ciudadanos no pueden hacer exigir que el gobierno rinda cuentas. Acceder a información mediante informes anuales, recuentos y la revisión política y legislativa permite vigilar el desempeño del gobierno. Conforme el gobierno muestre que rinde cuentas, la confianza en el gobierno crece, creando una relación saludable entre este y la ciudadanía.

No obstante, es ampliamente aceptado que es imposible tener plena libertad de información. La legislación internacional y nacional que define el derecho de acceso a la información pública generalmente enlista excepciones al ejercicio de ese derecho. Las más comunes son las siguientes: respetar el derecho o reputación de otros; proteger la seguridad nacional o el orden público y proteger la salud o la moral públicas.

NUEVE PRINCIPIOS SUBYACENTES A LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

De acuerdo con la organización de derechos humanos Article 19, nueve principios deben estar en la base de la legislación relativa a la información.²

Principio 1: *Máxima divulgación*. La legislación debe guiarse por el principio de máxima divulgación, que implica el supuesto que toda información en poder de los organismos públicos está sujeta a

divulgación y que las excepciones se aplican en circunstancias muy limitadas. Ejercer el derecho de acceso a la información no debe requerir un esfuerzo excesivo y la responsabilidad de justificar cualquier negación debe recaer en la autoridad pública.

Principio 2: *Obligación de publicar*. La libertad de información exige que los organismos públicos hagan más que dar acceso a la información solicitada. Deben tomar la iniciativa de publicar y difundir categorías clave de información relevante para el interés público.

Principio 3: *Promoción de un gobierno abierto*. La legislación debe establecer disposiciones para informar al público sobre sus derechos de acceso y promover una cultura de apertura en el gobierno. Mínimamente, la legislación debe establecer disposiciones para la educación pública y difusión de información referente al derecho de acceso a la información, el alcance de la información disponible y la forma como se puede ejercer el derecho.

Principio 4: *Alcance limitado de las excepciones*. Habrá de exigirse información a menos que el órgano público muestre que la información se encuadra en una categoría de excepción, de acuerdo con este breve examen:

- La información debe estar relacionada con un propósito enlistado en la ley;
- la divulgación implicaría un daño sustancial a dicho propósito, y
- el daño debe ser superior al interés público de lo que se divulgue.

Restricciones que busquen proteger al gobierno del bochorno o dejar al descubierto errores/fechorías nunca podrán justificarse.

Principio 5: *Proceso para facilitar el acceso*. Toda solicitud de información deben procesarla expedita y justamente personas en los órganos públicos responsables de manejar la solicitud y cumplir con la ley. En caso de negativa, debe establecerse un procedimiento de apelación ante un órgano administrativo independiente y de ahí ante un tribunal.

Principio 6: *Costos*. El costo del acceso a la información nunca debe ser tan alto que disuada hacer la solicitud. Las solicitudes con base en el interés público deben estar sujetas a cuotas bajas o incluso deben ser gratuitas, mientras que las solicitudes comerciales deben pagar cuotas elevadas.

Principio 7: *Reuniones abiertas*. La legislación debe establecer el supuesto que todas las reuniones de los órganos de gobierno están abiertas al público, de forma que el público se entere de qué hacen las autoridades y pueda participar en el proceso de toma de decisiones. Las reuniones pueden ser cerradas pero sólo cuando se justifique y se proporcionen razones adecuadas. Para facilitar la asistencia, habrá de darse

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN GUATEMALA

Las ONG que encabezan el movimiento del derecho a saber, en ocasiones creen que la cobertura de los medios simpatizará con la causa de manera análoga a las leyes de atracción. Sin embargo, poco se dan cuenta que los “medios” que buscan, no son una masa sólida sino un amasijo de empresas, periodismos y profesionistas técnicos que podrían tener poco interés o ninguno en las leyes relativas al derecho de la información. Por ello, “los medios” requieren de un cortejo largo y enfocado.

Por ejemplo en Guatemala, la campaña por el derecho a la información languideció por años sólo con una cobertura marginal de los medios. Finalmente, el capítulo nacional de Transparency International (Acción Ciudadana) tomó el liderazgo del movimiento y forjó alianzas con los propietarios de dos diarios destacados. *EL Periódico*, por ejemplo, ofreció a Acción Ciudadana dos espacios de publicidad gratuitos por cada uno que comprara, mientras que *Prensa Libre* proporcionaría a solicitud cobertura de las discusiones que en el Congreso se dieran sobre la ley.

aviso previo.

Principio 8: *La divulgación tiene precedente*. Cualquier otra legislación debe interpretarse de forma que mantenga consistencia con la exigencia de divulgación. Particularmente, en caso de conflicto entre la ley de libertad de información y la ley de secreto, la primera debe prevalecer.

Principio 9: *Protección a denunciantes*. La legislación debe incluir disposiciones que protejan a las personas de las sanciones legales, administrativas y de empleo por entregar información sobre errores/fechorías cometidas.

QUÉ AYUDA Y QUÉ ENTORPECE

La introducción de leyes sobre el derecho a la información ha tenido considerable impacto. Lo que sigue apareció en un informe publicado por la Open Society Justice Initiative.³

1. *La legislación sobre libertad de la información hace una diferencia*. La legislación relativa a la libertad de información ha tenido un impacto significativo, positivo. El promedio de respuesta a solicitudes de información fue casi tres veces más en estados que cuentan con dicha legislación

2. *A las solicitudes frecuentemente se las responde con silencio*: Aún en países que cuentan con legislación para libertad de información es frecuente que el gobierno no responda a las solicitudes de

información. 56% de las solicitudes hechas en países que no tienen legislación para la libertad de información quedaron sin respuesta, mientras que 38% de las solicitudes hechas en países con legislación para la libertad de información no recibieron respuesta.

3. *Los países en transición superaron a democracias establecidas:* Uno de los hallazgos más sorprendentes del estudio es que los países en proceso de transición hacia la democracia proporcionaron un porcentaje más alto de información en respuesta a solicitudes hechas, en comparación con democracias maduras. Armenia, Bulgaria, Perú, México y Rumania producen respuestas con mayor frecuencia y con mayor calidad en comparación con Francia y España. Sin embargo, ello no significa que el gobierno francés o el español sean menos transparentes en general.

4. *La participación de la sociedad civil ayuda:* Países donde movimientos de la sociedad civil participan en los procesos de redacción de versiones preliminares, adopción y aplicación de la ley de acceso a la información tienen un mejor promedio de respuesta.

5. *La discriminación juega su parte:* Gente adscrita a grupos excluidos o vulnerables —a saber grupos raciales, étnicos, religiosos o socio-económicos rutinariamente sujetos a discriminación— tienden a recibir menos respuestas en comparación con personas que se presentan a sí mismas como periodistas, representantes de ONG o empresarios.

6. *Los países europeos dan más respuesta:* Europa, donde la legislación para la libertad de información se ha diseminado más y tiene más tiempo en comparación con cualquier otro lugar, atestiguó un mayor porcentaje de respuestas en comparación con países en América Latina y África. Esto se debe a que el acceso a información se ha desarrollado en diversas

regiones durante distintos periodos conforme los movimientos civiles responden, por ejemplo, a la violación de derechos humanos y la corrupción.

7. *Respuestas inconsistentes:* El estudio encontró que, donde se presentaron dos solicitudes idénticas pero hechas por dos personas distintas ante los órganos de gobierno, las respuestas fueron inconsistentes en 57% de los casos. Este fue el caso incluso en países donde los órganos de gobierno responden con mayor frecuencia a las solicitudes. En muchos casos, la inconsistencia refleja un comportamiento discriminatorio por parte de los funcionarios públicos hacia las personas que solicitaron la información.

8. *Las negativas por escrito tendieron a ser muy escasas y carecieron de sustento legítimo:* En los casos donde los órganos de gobierno rehusaron proporcionar la información solicitada, casi nunca pusieron por escrito su negativa. El estudio mostró que en países con legislación para la libertad de información, los órganos de gobierno entregaron negativas por escrito para negar información en 5% mientras que en países que carecen de aquella legislación la cifra cayó a 2%.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MEDIOS

El informe del Instituto del Banco Mundial destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en la redacción de versiones preliminares de leyes de acceso a la información.⁴ Tomando el ejemplo de Zimbabue, donde la legislación de acceso a la información y la privacidad fue introducida en 2002, identifica excepciones y restricciones que terminaron por hacer de la ley algo prácticamente sin sentido.

El informe sostiene que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen que asegurar disposiciones adecuadas con el fin de hacer que el gobierno asuma responsabilidad por promesas hechas en relación con la legislación, incrementar la conciencia pública con respecto a la importancia que tiene el acceso a la información y promover el concepto de acceso, de forma accesible y práctica de entender. Las OSC también pueden investigar las necesidades de información y las percepciones de las/los ciudadanos, contribuir a darle forma a la legislación, realizar campañas para su aplicación efectiva y vigilar su cumplimiento.

El informe subraya el papel complejo y vital de los medios. En algunas ocasiones las organizaciones de los medios se mantienen indiferentes e incluso opuestas al acceso a la información debido a que temen pérdida de libertad en los medios o socavar redes de información privilegiada. Donde los medios pueden ser movilizados, sin embargo —como sucedió en México (en parte) y en el Reino Unido— el impacto de sus campañas puede ser muy significativo.

La Federación Internacional de Periodistas sumó recientemente su voz al debate:

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN UGANDA

En 2009 Uganda llevó a cabo perforaciones petroleras en la región oriente, sin embargo, los contratos entre el gobierno y las empresas petroleras se mantuvieron en secreto. De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución de Uganda de 1995, los ciudadanos tienen derecho a la información en manos del gobierno a menos que se muestre que hay una excepción.

Los activistas ugandeses han pedido que la Suprema Corte de Uganda exija al gobierno hacer público el contenido de los acuerdos, en cumplimiento con lo estipulado en la legislación de Uganda. La posterior Ley de Acceso a la Información de 2005 obliga al gobierno a respetar el derecho de la ciudadanía a acceder a la información.

“La experiencia de las campañas por la libertad de información en el mundo tiene un sabor agri- dulce, ya que al sabor del éxito sigue rápidamente la resistencia por parte de las instituciones políticas y oficiales que levantan obstáculos burocráticos para limitar la transparencia. La campaña... sólo ha sido parcialmente ganada. Algunos países aún tienen que dar los primeros pasos y entre aquellos países que ya los dieron hay nuevas batallas que librar para que sigan avanzando.”⁵

La sociedad civil y los medios pueden trabajar conjuntamente a favor de una mayor rendición de cuentas y para fortalecer el derecho a la información en la práctica.

MÁS INFORMACIÓN

La red de promoción de la libertad de información (Freedom of Information Advocates Network (<http://foiadvocates.net/>)) es una red internacionales para el intercambio de información constituida por organizaciones y personas que trabajan en la promoción de los derechos de acceso a la información.

FOIANet dirige una lista de discusión de noticias y debate sobre el derecho de acceso a la información; a la fecha hay más de 400 personas en esta lista, incluyendo representantes de OSC y abogados, académicos, comisionados de información y otros que tienen especial interés en el derecho a la información.

La red lanza y promueve el Día Internacional del Derecho a Saber que se celebra el 28 de septiembre de cada año.

<http://www.freedominfo.org/> proporciona información por país del estado que guarda la libertad de información en todo el mundo.

<http://www.right2info.org/> reúne información sobre los marcos legales para el derecho a la información en más de 80 países, organiza y hace análisis por temas.

<http://www.wobbing.eu/> reúne noticias e información más reciente del derecho a la libertad de información en los países de Europa. En la sección por países se puede encontrar información sobre la legislación por país. ■

Notas

1. *The Right to Information in Latin America: A Comparative Legal Survey*, by Toby Mendel. Quito: UNESCO (2009), p. 4.
2. *Global Trends on the Right to Information: A Survey of South Asia*. London: Article 19, Commonwealth Human Rights Initiative, Human Rights Commission of Pakistan, Centre for Policy Alternatives (2001).
3. *Transparency & Silence A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*. New York: Open Society Institute (2006). http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/foi/articles_publications/publications/transparency_20060928
4. *Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom*, by Andrew Puddephatt. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2009).
5. *To Tell You the Truth: The Ethical Journalism Initiative*, by Aidan White. Brussels: IFJ (2008), p. 121.

Esta Guía sería un recurso compilado por Philip Lee y publicado por la Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (2009).

La Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC)

promueve la comunicación para el cambio social. Cree que la comunicación es un derecho humano básico que define la humanidad que es común a la gente, fortalece culturas, permite la participación y crea comunidad.

Los principales intereses de la WACC son la diversidad de los medios, acceso equitativo y asequible a la comunicación y el conocimiento, los medios y la justicia de género y la relación entre comunicación y poder. Los aborda mediante la promoción, educación, capacitación y la creación e intercambio de conocimiento.

La WACC es responsable del portal para el Centre for Communication Rights - una fuente de documentos y materiales relativos a los aspectos de los derechos a la comunicación.

Visite: www.centreforcommunicationrights.org

WACC, 308 Main Street, Toronto, Ontario M4C 4X7, Canada

WACC, 71 Lambeth Walk, London SE11 6DX, United Kingdom

www.waccglobal.org

