

# Principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información en la región

Asociación por los Derechos Civiles

ADC

## Principios fundamentales para la promoción de leyes de acceso a la información

Entre los días 11 y 12 de diciembre de 2002, tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires, el Seminario sobre Acceso a la Información organizado por **Inter-American Dialogue** en colaboración con la **Oficina del Representante Especial para la Libertad de Expresión de la OEA**. Actuaron como co-organizadores locales, la **Asociación por los Derechos Civiles (ADC)** y el **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)**.

El objetivo de la reunión fue generar un espacio de intercambio de ideas y experiencias entre especialistas académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, legisladores, y miembros de otras instituciones tanto públicas como privadas con experiencia en la sanción, implementación o interpretación de las normas legales que, en cada país de la región, contemplan el derecho de acceso a la información. Asistieron personalidades y miembros de instituciones de algunos países de América Latina, EEUU y el Reino Unido.

La reunión tuvo un claro acento regional. Debido al inminente tratamiento del postergado proyecto de ley de acceso a la información en las próximas reuniones extraordinarias de la Cámara de Diputados, el caso argentino fue uno de los ejes de la discusión. La senadora Sonia Escudero y los diputados, Nilda Garré, Marta Oyhanarte, Marcela Rodríguez, Margarita Stolbizer y Marcelo Stubrin, debatieron sobre las resistencias políticas a la sanción de la ley en Argentina y coincidieron en la necesidad de lograr su sanción en los próximos meses.

Los temas tratados a lo largo de las seis sesiones del seminario fueron: el estado de la libertad de información en la región, estrategias políticas de promoción de leyes de acceso a la información, la experiencia norteamericana con la *Freedom of Information Law*, experiencias recientes en Argentina con relación al acceso a la información, desafíos de implementación legislativa en varios países, y finalmente los principios y elementos que toda ley de acceso a la información debería contemplar para ser eficaz.

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Eduardo Bertoni, en el discurso inaugural, afirmó que el tema del acceso a la información es uno de los ejes centrales del trabajo de la Relatoría a su cargo. Subrayó la existencia de un imperativo legal proveniente de estándares internacionales que definen el acceso a la información pública como un derecho correlativo al de libertad de expresión. En este sentido, sostuvo que las leyes de acceso a la información deben ser consideradas como herramientas útiles para aumentar la transparencia de la gestión pública, y combatir la corrupción, uno de los grandes males que erosionan los sistemas democráticos.

Los participantes acordaron sobre la necesidad de contar en cada uno de los países con una ley de acceso a la información pública, pero no sólo como un mecanismo para evitar que el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información quede sujeto al arbitrio del funcionario requerido, sino también para establecer procedimientos, plazos, sanciones y otras regulaciones que atañen a las prácticas cotidianas, siendo parte de un sistema normativo general que complementa la ley y que garantice la plena vigencia del derecho. Siendo que el ejercicio de este derecho tiende a encontrarse con obstáculos variados, no es suficiente la buena implementación de la ley para garantizar el derecho. Es fundamental el desarrollo de estrategias de promoción del acceso a la información. Una de ellas consiste en involucrar a varios actores de la comunidad, para que el interés por el acceso a la información sobrepase ciertos grupos acotados. Las alianzas ya sea entre

integrantes de la sociedad civil o con sectores dentro del mismo Poder Público son imprescindibles para garantizar su éxito. En este sentido, se mencionó el importante rol que adoptó la Oficina Anticorrupción en Argentina al promover la generación de un proyecto de ley sobre acceso a la información en coordinación con diversos sectores de la comunidad.

Si se quiere crear y consolidar una nueva mentalidad sobre acceso a la información, es imprescindible trabajar en la educación no sólo de la ciudadanía para el uso de las herramientas de acceso, sino también de aquellos funcionarios que deben ejecutarlas. La cultura del secreto es una de las prácticas a erradicar para avanzar en la consciencia de la información pública. Durante el seminario se rescató la experiencia norteamericana que ha demostrado que un modo de modificar la cultura de estos organismos es conformar nuevos liderazgos, capaces de generar una mentalidad novedosa que permita a un grupo de funcionarios autoidentificarse como profesionales del acceso.

A partir de reconocer la necesidad de una estrategia regional en el tema, los participantes coincidieron en establecer un conjunto de principios fundamentales que indiquen los estándares que resultan indispensables para que el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información sea posible. Contar con estos lineamientos básicos permitirá que en cada país –en función de cada contexto político, económico y social particular– se definan leyes específicas. Estos principios fundamentales o grupo de estándares, se compilarán en un documento regional tomando en cuenta los intercambios generados en la reunión y las lecciones aprendidas en cada país.

Respecto de los principios que rigen el derecho de acceso a la información, y los contenidos de las leyes de acceso, se generaron intercambios y acuerdos en los siguientes puntos:

**1. El acceso a la información pública es un derecho humano básico y no una concesión graciosa del Estado.** Concebir el acceso a la información como un derecho es fundamental y constituye asimismo una visión estratégica, ya que sólo desde esta perspectiva puede considerarse la posibilidad de reclamar ante instancias judiciales, ya sean locales o internacionales por la violación del mismo.

**2. No es sólo un derecho individual.** No se trata únicamente de un derecho individual, sino que se encuentra asociado al interés público por ser precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control del gobierno.

**3. Innecesariedad de motivo.** No es necesario que el peticionante acredite un interés personal o motivo en la obtención de la información requerida. El motivo se presupone ya que se relaciona directamente con la condición de ciudadano y el derecho a conocer los actos realizados por el gobierno.

**4. La ley debe ser parte de un conjunto de normas.** Es fundamental que la ley de acceso a la información no sea una ley aislada, sino que forme parte de una conjunto de normas que hagan posible el efectivo ejercicio del derecho a saber.

**5. Información que el Estado debe proveer.** Con relación al tipo de información que debe ser suministrada por el Estado, se destacó que queda comprendida toda la información en su poder salvo las excepciones legalmente establecidas. Se mencionó que existen, sin embargo, dos supuestos en los cuales el derecho podría extenderse a otra información. Ellos son, la información que poseen las empresas privadas que prestan servicios públicos, y cierta información que si bien el Estado no posee, tendría la obligación de producir ya sea por ser el único que cuenta con ciertos datos, o por constituir dicha producción un compromiso nacional o internacional.

**6. Interpretación del silencio.** El tema de cómo considerar el silencio ante la solicitud de información, ha sido planteado en la conferencia como un tema delicado que requiere un debate más profundo.

**7. Necesidad de un régimen de responsabilidades.** La importancia de prever sanciones administrativas o penales también se destacó como un principio fundamental para que una ley de acceso a la información funcione, ya que permite revertir el incentivo del funcionario público a no dar la información por temor a represalias de sus superiores, entre otras razones.

**8. Régimen de excepciones.** El tema de las excepciones a la obligación de suministrar la información requerida, fue considerado por varios participantes como uno de los puntos más delicados y discutidos en sus respectivos países. En la conferencia se planteó que en los casos en que se busque acceder a información sobre seguridad nacional, debería utilizarse el criterio del escrutinio estricto. La presunción sería la publicidad de toda la información pública, con lo cual si el Estado desea reservar información, en él recae la carga de demostrar que el secreto constituye una urgente necesidad estatal. A su vez se hizo referencia a la procedencia de la incorporación a nivel legislativo de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que establecen reglas en materia de restricción legítima de derechos. Por ejemplo, que la restricción sea expresamente fijada por ley y sea estrictamente necesaria para asegurar el fin que se persigue (art.13).

**9. Regulación de costos y honorarios.** También hubo coincidencia respecto de la bondad de generar una regulación con relación a los costos de la búsqueda y el acceso, ya que los altos costos pueden impedir el acceso a la información y ser utilizados como forma indirecta de dificultar dicho acceso. También se planteó si una ley debiera prever o no que el derecho de acceso a la información incluye el de recibir copias, ya que si bien pareciera una disposición más propia del detalle, en la práctica ha generado considerables trabas al efectivo ejercicio del derecho.

**10. Órgano autónomo de contralor.** Algunos participantes, remarcaron la importancia de que exista un organismo autónomo cuasi jurisdiccional que actúe como órgano de contralor, y que tenga como función la socialización de la información y la difusión del derecho. Este órgano es muy importante para permitir el acceso a la información a un mayor número de personas, especialmente aquellas que cuenten con escasos recursos económicos. Estos puntos de coincidencia junto con las propuestas realizadas por los participantes en la conferencia, serán tenidos en cuenta a la hora de revisar y complementar los Principios de Lima con el propósito de elaborar, en una iniciativa conjunta, un documento regional que declare y defina los principios centrales en que se funda el derecho humano de acceso a la información.