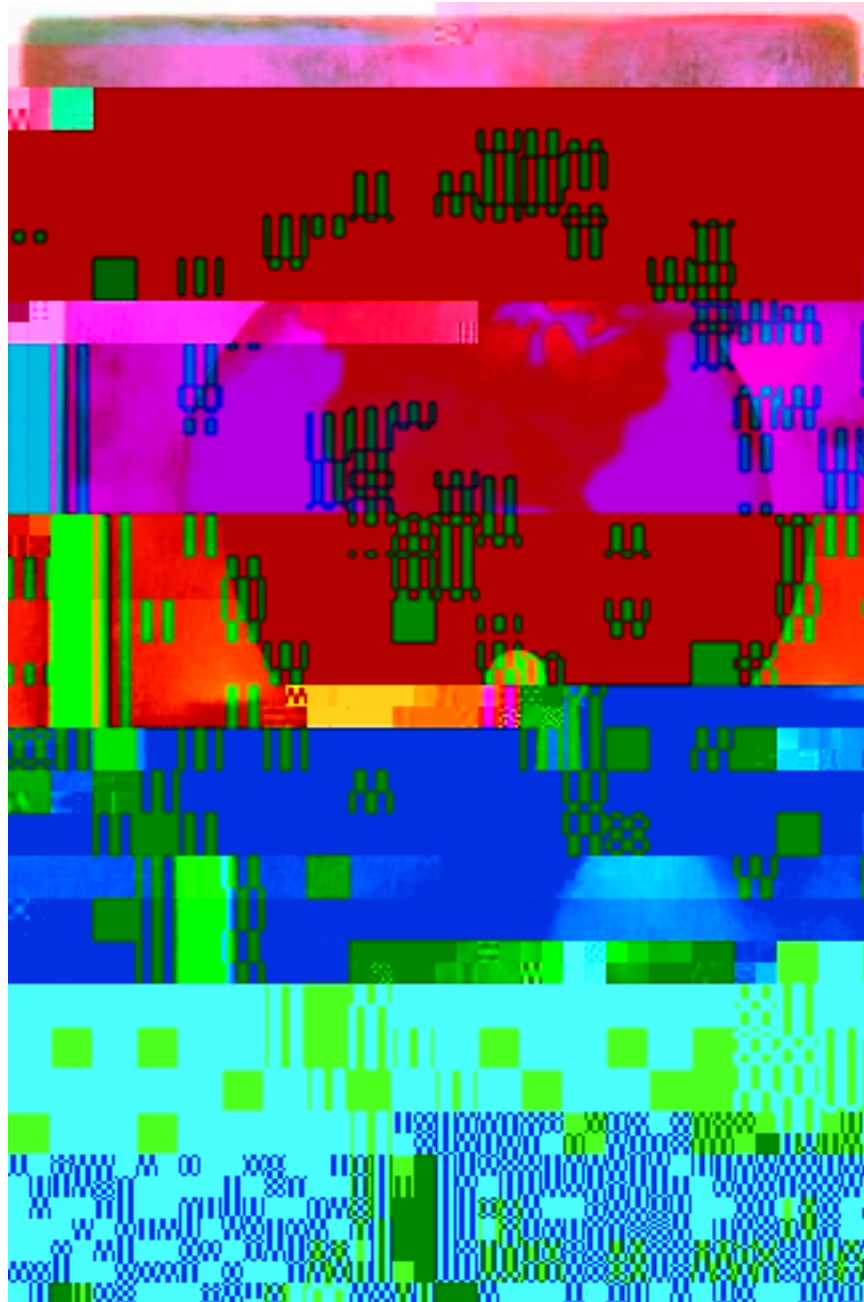


# ACCESO A LA INFORMACION



## LA LLAVE PARA LA DEMOCRACIA

EL CENTRO CARTER



Editado por Dra. Laura Neuman  
Noviembre del año 2002

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Prefacio</b> .....	<b>3</b>
<i>P. ... y J. ...</i>	
<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<i>D. ... y N. ...</i>	
<b>Acceso a la Información Gubernamental: Compendio de Temas</b> .....	<b>9</b>
<i>D. ... y ...</i>	
<b>El Acceso a la Información: ¿Para qué Sirve? ¿Y como se Utiliza?</b> .....	<b>17</b>
<i>D. ... y C. ...</i>	
<b>Proyecto de Acceso a la Información: El Caso de Jamaica</b> .....	<b>31</b>
<i>D. ... y N. ...</i>	
<b>Sobre los Autores</b> .....	<b>39</b>
<b>Un Vistazo al Centro Carter</b> .....	<b>43</b>



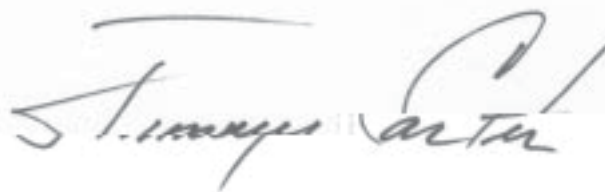
## PREFACIO

*P. James Carter*

**L**os 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.





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,<sup>1</sup> 1.7 billones carecen de acceso a agua limpia y 3.3 billones no tienen instalaciones sanitarias adecuadas.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 escaso acceso a la información alimenta la corrupción. La

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: Guatemala: Caso de estudio*, 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. *E*

*Acceso a la Información: Perú: Caso de estudio* 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. *E* *Perú: 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

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





## ACCESO A LA INFORMACION GUBERNAMENTAL: COMPENDIO DE TEMAS

D. A. Carter, 1999.<sup>†</sup>

### ¿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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

---

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

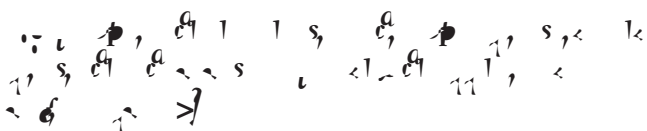
E l e p e, l e p, e, e l e, e



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

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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> Algunas leyes eximen información cuya diseminación pusiera en peligro la capacidad del gobierno para manejar la economía.



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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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:

---

---









---

---



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 Parlamento de la República de Sudáfrica promulgó la Ley de Promoción del Acceso a la Información (POATIA) el 1 de febrero de 2000. La Ley de Promoción del Acceso a la Información (POATIA) es una ley que promueve el acceso a la información que está en manos del Estado y de cualquier otra persona y que se necesite para el ejercicio o protección de cualquier derecho. El propósito de la Ley es promover el acceso a la información que está en manos del Estado y de cualquier otra persona y que se necesite para el ejercicio o protección de cualquier derecho.

La Ley de Promoción del Acceso a la Información (POATIA) es una ley que promueve el acceso a la información que está en manos del Estado y de cualquier otra persona y que se necesite para el ejercicio o protección de cualquier derecho.

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

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.

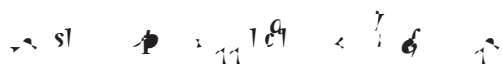
La Ley de Promoción del Acceso a la Información (POATIA) es una ley que promueve el acceso a la información que está en manos del Estado y de cualquier otra persona y que se necesite para el ejercicio o protección de cualquier derecho.

- 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

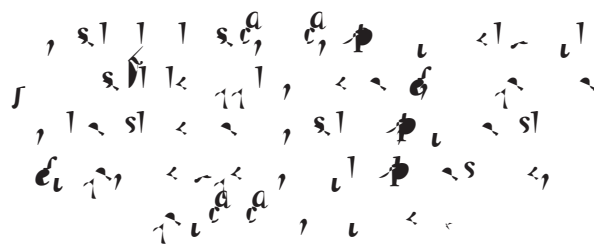


Además de desarrollar el derecho de acceso a archivos, el Decreto Ley Sudafricano crea, de una manera meticulosamente detallada, un sistema para utilizar la misma ley. Esto es vital para su éxito. No tiene sentido adoptar una ley que garantice el acceso a la información si no existe al mismo tiempo un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



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.

La Ley Sudafricana también crea un mecanismo poderoso que permite al ciudadano individual tener acceso a información que poseen

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

aspiración de un gobierno abierto y transparente, 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



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.

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.

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 —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.

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 *común*.

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.

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.

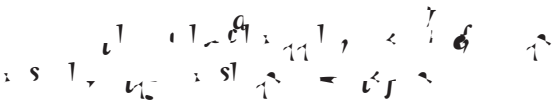
Se ha publicado ya un informe pleno de la TRC, el cual registra en exhaustivo detalle las

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.

cruces dimensiones individuales e institucionales del *...*. 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 *...*, 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.



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.<sup>5</sup> 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

**P**rimero, 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



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

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.

¿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 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.

¿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?

¿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?

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

---

---

## PROYECTO DE ACCESO A LA INFORMACION: EL CASO DE JAMAICA

*L e y d e L i b e r t a d d e I n f o r m a c i ó n*

### INTRODUCCION

**A**dvirtiendo 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

**L**a 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 *Legislación sobre el acceso a la información y prevención de la corrupción*. 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

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 *Participación y Transparencia: Perspectivas desde el Centro Carter 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 Jamaicanos 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.





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

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



---

---

## SOBRE LOS AUTORES

James Earl Carter, Jr.),  
Presidente número treinta y nueve de los Estados  
Unidos. Nació el 1 de octubre de 1924 en el







---

---

## 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

### AÑOS?

El Cw T(imp ubmpleaTw T\* traxtte v., (cspecie fue de)