



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información

8

ISSN: 2301-1424

Acceso a la información: Lecciones de la América Latina

Bill Orme

Con el apoyo de:



Publicado en 2017 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia) y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

© UNESCO 2017

ISSN 2301-1424



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).

Título original: *Access to Information: Lessons from Latin America*. Publicado en 2017 por la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las organizaciones que coordinaron y/o apoyaron este trabajo, ni las comprometen.

Diseño gráfico, de cubierta y maquetación: María Noel Pereyra
Gráfico de cubierta: Freepik.com

**Acceso a la información:
Lecciones de la América Latina**

Bill Orme

Una invitación al debate

Hace más de tres siglos, el pensador, poeta y político británico John Milton publicó uno de los textos más importantes y conocidos contra la censura: *Aeropagítica*. El mismo fue uno de los catalizadores de un importante debate sobre la protección de la libertad de expresión y de prensa.

Mucho siglos antes de él, los griegos produjeron sólidas discusiones sobre la importancia de la *doxa* (opinión) para la democracia.

Los debates sobre la centralidad de la libertad de expresión y del acceso a la información y al conocimiento para las democracias, para el desarrollo, la protección y promoción de otros derechos humanos no son para nada una novedad.

Sin embargo, no hay duda que el advenimiento de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, particularmente la expansión de la Internet, ofrecen una dimensión singular e inédita a estas discusiones.

Las repercusiones en el sistema de protección y promoción de los derechos humanos, la consolidación de las democracias, el desarrollo, la toma de decisiones, las políticas públicas y, al fin del día, en la vida cotidiana de cada ciudadano y ciudadana son sin precedentes.

El avance de las sociedades del conocimiento está íntimamente conectado a la profundización de las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de los medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática e informacional, son algunos de los muchos temas que están sobre el tapete.

La Oficina de la UNESCO en Montevideo, buscando intensificar la función de laboratorio de ideas de la Organización, ofrece a sus stakeholders estos Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información.

Producidos por los principales expertos en cada tema, el objetivo central es ofrecer insumos para que tomadores de decisión y formuladores de políticas públicas puedan tener en cuenta distintos ángulos de los asuntos que están en el orden del día de la agenda internacional, siempre teniendo como eje conductor los estándares internacionales existentes.

No se pretende ofrecer la última palabra. Al contrario, lo que se desea es contribuir a un debate cada vez más informado y plural sobre cuestiones centrales de ayer, hoy y mañana.

¡Buena lectura!

De la regulación a la implementación: políticas de acceso a la información en acción

Nacido el 29 de mayo de 1917, John Fitzgerald Kennedy podría estar celebrando hoy su centésimo aniversario. El presidente norteamericano dijo una vez: “La propia palabra “secretismo” es repugnante dentro de una sociedad libre y abierta; y nosotros, como pueblo, nos oponemos inherente e históricamente a las sociedades secretas, los juramentos secretos y los procedimientos secretos”.

Este fuerte discurso en favor de la libertad de información representa la continuidad de una importante tradición democrática engendrada en la mentes de filósofos liberales como Jeremy Bentham, así como de los padres fundadores de la democracia estadounidense, entre los cuales se encuentran Madison, Adams y Jefferson.

Retomando las palabras del aclamado científico danés Niels Henrik David Bohr, el acceso del público a la información (también conocido como libertad de información) ha sido y seguirá siendo un arma poderosa para desafiar el comportamiento autoritario, el proceder incorrecto, la corrupción y la violación de los Derechos Humanos.

Precisamente por esta razón, en su artículo 19, la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce al acceso a la información como un derecho de toda mujer y hombre en este planeta. Sin embargo, a pesar de la adopción de esta Declaración por parte de 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, y en línea con la primera ley de libertad de información aprobada en 1766 en Suecia-Finlandia, debieron transcurrir más de 220 años desde entonces para que una docena de Estados adoptaran leyes de acceso a la información pública en sus países.

Hoy, el acceso universal a la información no solo se encuentra inscripto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino que también se ha constituido en legislación nacional en más de 100 países de todo el mundo. El acceso a la información también es reconocido por varios tribunales internacionales y es uno de los objetivos establecidos por la nueva agenda de 2030 de desarrollo sostenible.

Se trata, sin duda, de una buena noticia. Ahora bien, el reto para muchos países, incluida la mayoría de los latinoamericanos, es pasar de la adopción de estas leyes a su implementación y, en algunos casos, mejorarlas.

Este documento de discusión se ocupa precisamente de estas preocupaciones. El reconocido periodista de investigación Bill Orme realizó entrevistas a tres ex comisionados de información latinoamericanos y defensores de la libertad de información, Jacqueline Peshard, Juan Pablo Olmedo y José Eduardo Elías Romo. Desde sus inicios, los tres expertos participaron en el proceso de implementación de políticas de acceso a la información en sus respectivos países, México, Chile y Brasil. Es importante destacar que los expertos hablaron libre y abiertamente sobre los éxitos y fracasos de sus experiencias durante la implementación de estas leyes.

Bill Orme ofrece al lector un informe sobre cómo estas políticas se llevan a la práctica en el mundo real, mediante los testimonios de tres profesionales de la libertad de información involucrados en la conducción de la implementación de las leyes en tres complejos países latinoamericanos.

Esperamos que este documento se constituya en una guía esclarecedora para todos a aquellos comisionados, funcionarios y activistas de la sociedad civil que busquen mejorar y fomentar las políticas de libertad de información en sus países.

¡Buena lectura!

Los editores

Contenido

| | |
|---|----|
| Una invitación al debate..... | 5 |
| De la regulación a la implementación: políticas de acceso a la información | 6 |
| Sumario / Summary | 7 |
| Introducción | 11 |
| Antecedentes latinoamericanos para la promesa del ODS16.10 | 12 |
| Colaboración y apoyo mutuo | 13 |
| América Latina en los ‘rankings’ mundiales..... | 13 |
| México, Chile y Brasil: Tres casos de estudio | 14 |
| Contexto político: Nueva página histórica | 14 |
| Recomendaciones y buenas prácticas: puntos de acuerdo..... | 15 |
| Los ODS, libertad de prensa y acceso a la información en América Latina | 16 |
| Los casos de México, Chile y Brasil: Leyes, políticas, y precedentes para el acceso público a la información | 19 |
| MÉXICO | 19 |
| CHILE..... | 20 |
| BRASIL..... | 22 |
| Acerca del autor | 27 |

Sumario:

Acceso a la Información: Lecciones de la América Latina

En la Asamblea General de septiembre de 2015 los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad la Agenda 2030, formulada para guiar las políticas de desarrollo nacionales y globales para los próximos 15 años.

La Agenda 2030 incluía los diecisiete nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cada uno con múltiples metas o ‘blancos’ específicos. Entre ellos está la meta ODS 16.10, la cual obliga a los países firmantes a ‘Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales.’”

El compromiso universal de garantizar el acceso a la información representa un reconocimiento por parte de la comunidad mundial de que este principio es un derecho humano básico y, a la vez, un requisito para el logro de todos estos nuevos objetivos globales. A finales de 2016, 109 de los 193 estados miembros de la ONU habían adoptado leyes que garantizan el acceso público a la información, la mayoría en sólo los últimos diez años. La esperanza implícita del ODS16.10 es alcanzar la aprobación unánime de tales garantías legales por parte de los países de la ONU antes del año 2030.

Este informe hace una revisión de los indicadores endosados por la ONU para monitorear los avances hacia la meta ODS16.10 y sus implicaciones y retos a nivel regional. La experiencia latinoamericana en esta área ofrece lecciones valiosas para otros países y regiones en vías de desarrollo.

El informe destaca que América Latina ha estado en la vanguardia de este movimiento mundial hacia leyes y sistemas que garanticen el acceso a la información, desde la aprobación de la primera ley de esta naturaleza en la región en Colombia, en 1985. El estudio analiza en forma detallada tres leyes más recientes en la región: la de México, adoptada hace 15 años, y considerada como ley modelo a nivel mundial; la de Chile, que tiene ya casi una década de vigencia; y la de Brasil, que acaba de cumplir su quinto aniversario. Cada una de esas leyes ha tenido efectos importantes a nivel nacional y también regional, influyendo en países vecinos con leyes de acceso a la información más recientes. Comparten además orígenes comunes en procesos nacionales de reforma democrática. Sin embargo, son distintas en cada caso, en términos de detalles técnicos, patrones de uso popular, e historia política.

El informe se basa en gran parte en entrevistas de fondo con tres expertos en el campo, quienes estaban entre las primeras autoridades responsables de la administración de estas nuevas leyes en sus respectivos países y que compartieron sus experiencias y reflexiones sobre la materia:

- **Jacqueline Peschard Mariscal**, ex directora del Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI)
- **Juan Pablo Olmedo**, ex presidente del Consejo de Transparencia de Chile
- **José Eduardo Elías Romão**, el primer “*Ouidor General*” en Brasil

Coinciden los tres en destacar que, aunque los detalles técnicos de una ley de acceso a la información son sumamente importantes, lo que importa sobre todo es la implementación e impacto social de la ley, la cual depende de su uso cotidiano por la prensa, la sociedad civil, y los ciudadanos comunes.

A base de estas entrevistas, el informe toma nota de los perfiles distintos de los usuarios más frecuentes de los nuevos mecanismos digitales establecidos para dar al público el acceso a la información ahora garantizado por estas leyes. Un reto fundamental para estos tres países y la región en general, dijeron, es cerrar la ‘brecha digital’ socioeconómica que distorsiona los patrones demográficos de utilización de estos sistemas de información gubernamentales. Otro desafío, de igual importancia en algunos países de la región, es la protección de periodistas contra amenazas y ataques, un fenómeno que restringe la libertad de prensa y el acceso cotidiano de los ciudadanos a información esencial en sus comunidades.

Estaban de acuerdo los expertos en la importancia del intercambio regional de consejos y asistencia técnica en el diseño y manejo de los sistemas oficiales para el

acceso a la información, con apoyo de instituciones multilaterales como la OEA y la ONU. Aun tomando en cuenta la necesidad de mejorar los sistemas de acceso a la información ya existentes y adoptar y poner en práctica leyes nuevas en otros países de la región, el balance regional en esta área es bastante positivo, indica el informe, con implicaciones halagadoras para el cumplimiento de la promesa del ODS16.10 en América Latina antes de la fecha tope de 2030.

Summary

Access to Information: Lessons from Latin America

At the General Assembly in September 2015, the member states of the United Nations unanimously adopted Agenda 2030, formulated to guide global and national development policies for the next 15 years. Agenda 2030 includes the 17 Sustainable Development Goals, or SDGs, each with multiple specific targets.

Among these targets is SDG 16.10, which obliges signatory countries to 'ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements'. This new universal commitment to public access to information represents a recognition by the international community that this principle is both a basic human right and a practical requirement for the achievement of all these global development objectives.

As of the end of 2016, 109 of the 193 UN member states had adopted laws to provide public access to official information, the majority them passed in just the past ten years. The implicit hope of SDG16.10 is to reach unanimity in the national implementation of these legal guarantees by or before 2030.

This report reviews the regional implications and challenges of the indicators endorsed by the UN to monitor progress towards SDG16.10, and shows how the Latin American experience in this area offers valuable lessons for other countries and regions. As the report highlights, Latin America has been in the vanguard of the global movement towards laws and systems for public access to information since Colombia adopted the region's first access to information law in 1985.

The study analyzes in detail three more recent laws: that of Mexico, adopted 15 years ago and considered a model for such laws worldwide; Chile's law mandating freedom of information and official 'transparency,' which has now been in effect for almost a decade; and Brazil's landmark access to information legislation, which just marked its fifth anniversary. These three laws share many technical characteristics, and each has had significant impact at both the national and regional level, influencing neighboring countries with more recent access to information laws. They also have common origins in historic national processes of democratic reform. However, they are also distinctively different in each national case, in terms of their technical details, patterns of popular use, and political culture and history.

The report draws upon in-depth interviews with three leading experts in the field, each of whom served as the chief official responsible for administering these new laws in their respective countries, and who graciously agreed to share their experiences and observations:

- **Jacqueline Peschard Mariscal**, former director of the Federal Institute for Access to Information of Mexico (IFAI, later 'INAI')
- **Juan Pablo Olmedo**, former president of the Transparency Council of Chile
- **José Eduardo Elías Romão**, the first "*Ouvidor General*" of Brazil

All three stressed that while the technical aspects of an access to information law are extremely important, what matters most is the law's implementation in practice, and ultimately, its social impact, which depends in turn on its daily use by the press, civil society, and ordinary citizens.

Each of the interviewees emphasized the differing motivations and social profiles of frequent users of the online information systems established by these access laws. A fundamental challenge for all three countries, and the region in general, the experts concur, is the deep socioeconomic 'digital divide' skewing patterns of access and understanding of these public information services. Another challenge, equally important in several countries of the region, is the need to protect journalists against threats and violence, a phenomenon that severely limits freedom of the press and citizens' access to essential information about their communities.

The experts interviewed urged more systematic regional cooperation in the design and management of these new access to information mechanisms, with support from multilateral institutions such as the OAS and the UN. Yet even taking into account the acknowledged need to improve existing national access to information access systems, and the continuing challenges in adopting and implementing such laws in other countries in the region, the regional trends are positive, the report shows, with encouraging implications for Latin America's ability to fulfill its commitments under SDG16.10 well before the Agenda 2030 deadline.

Acceso a la información: Lecciones de la América Latina

Introducción

La primera nación que promulgó una ley prometiéndole acceso público a información oficial fue el Reino de Suecia en 1766.¹ Sin embargo, salvo algunas excepciones, no fue sino hasta finales del siglo 20 que otros países comenzaron a seguir el ejemplo sueco.

El hemisferio occidental estaba a la vanguardia del movimiento moderno para asegurar el acceso del público a datos, archivos y otros documentos gubernamentales. Estados Unidos adoptó su Ley de Libertad de Información en 1966, Canadá aprobó una Ley de Acceso a la Información en 1983, y Colombia hizo lo mismo dos años después, en 1985, convirtiéndose en el primer país latinoamericano con un estatuto reconociendo este principio como derecho de sus ciudadanos. Aparte de los países nórdicos, eran pocas las democracias de otras regiones que habían dado ese paso en aquellos años.

Aunque América del Norte se movió primero, las democracias latinoamericanas que siguieron a partir de los años 2000 introdujeron mejoras importantes a los modelos legales ofrecidos por Canadá y los Estados Unidos. Las leyes que hoy en día garantizan el acceso a la información en México, Chile, Brasil y Uruguay eran más detalladas y de mayor alcance, con nuevos sistemas informativos digitales y aplicabilidad legal a todos los niveles de gobierno, tanto nacionales como locales.

A excepción de Bolivia, Costa Rica, Cuba, y Venezuela, casi todos los países latinoamericanos tienen leyes que garantizan el acceso a la información oficial. América Latina ha avanzado más en este campo que cualquier otra región de países en vías de desarrollo, y en ciertos aspectos más que los países de la Unión Europea. Algunas de las leyes latinoamericanas están consideradas entre las mejores del mundo.²

Sin embargo, expertos en la materia dicen que las leyes y mecanismos actuales en la mayoría de los países podrían ser mejorados y recomiendan mayor apoyo técnico a nivel regional e internacional para asegurar que todos los países del hemisferio

puedan adoptar e implementar regímenes de acceso a la información.

En 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen la promesa de “garantizar el acceso público a la información” (ODS16.10). Este nuevo compromiso universal con la libertad de información representó un reconocimiento histórico por parte de la comunidad mundial de que este es un derecho humano básico y a la vez un requisito para el alcance de todos estos objetivos globales.

Los promotores de esta meta en los ODS argumentaron que el libre flujo de información sobre aquellos diecisiete objetivos complejos es fundamental para lograr la ‘Agenda 2030.’³ Sin información, debate y análisis abierto y constante, los ODS no pueden ser medidos, mucho menos alcanzados, dijeron.

Con todos los ODS, la aspiración es alcanzar el cumplimiento universal antes de 2030. En la ONU, la UNESCO ha sido delegada como agencia responsable de informar sobre la adopción y el uso de leyes de acceso a la información, como indicador oficial del ODS16-10. Para subrayar a nivel mundial la importancia de este principio, los estados miembros de la UNESCO decidieron en 2015 designar un “Día Internacional del Acceso Universal a la Información”, que se celebra cada 28 de septiembre.⁴

El texto oficial del ODS16.10, de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030, aprobado por unanimidad por la Asamblea General en septiembre de 2015, es el siguiente:

“Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales.”⁵

Después de dos años de debates en la ONU, los indicadores de medición propuestos para el ODS16.10 y la mayoría de las otras metas de ODS fueron aprobados en la reunión anual de la Comisión de Estadística de la ONU en marzo de 2017. Todos los indicadores ODS serán sometidos a po-

1 En1766 el Reino de Suecia incluía el territorio de la actual Finlandia. El autor principal de la ley - titulada ‘Konglige Majestäts Nådige Förordning, Angående Skrif- och Tryck-friheten’ (La Clemente Ordenanza de Su Majestad Relativa a la Libertad de Escritura y de Prensa) - era un finlandés, Anders Chydenius, miembro de la legislatura sueca en Estocolmo: <http://www.painovapaus250.fi/en/press-freedom-250-years>

2 Foia-net: <http://www.freedominfo.org/regions/>

3 Agenda 2030: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

4 El 17 de noviembre de 2015 la UNESCO adoptó la resolución 38 C/70 declarando el 28 de septiembre Día Internacional de Acceso Universal a la Información. <http://en.unesco.org/iduai2016/about-day>

5 Los ODS: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

sible revisión en 2020 y nuevamente en 2025, según las recomendaciones de la Comisión.⁶

Los indicadores actuales de ODS16.10 son los siguientes:

16.10.1: Indicador para medir la protección de “libertades fundamentales” bajo el ODS16-10:

“Número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas [y otros] miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los 12 meses anteriores” [Indicador 16.10.1; fuentes de la ONU: La UNESCO y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OH-CHR]

16.10.2: Indicador para medir el cumplimiento del “acceso a la información” bajo el ODS16-10:

“Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, estatutarias y/o políticas para el acceso del público a la información” [Indicador 16.10.2; ONU fuente: UNESCO]

A finales de 2016, 109 de los 193 estados miembros de la ONU habían adoptado leyes que garantizan el acceso público a la información.⁷

Sin embargo, muchas de estas leyes son muy recientes y aún no han sido plenamente implementadas. Varios países están discutiendo todavía la adopción de leyes de acceso a la información en sus legislaturas nacionales. Además, algunos países sostienen que en sus sistemas políticos tales leyes no son necesarias para garantizar el acceso público a lo que debería ser información pública.

Al igual que en todos los ODS, la aspiración es lograr el cumplimiento universal antes de 2030. La UNESCO es la agencia de la ONU encargada de mantener al público informado sobre el logro de esta meta, en base a información de sus propios estados miembros. El avance hacia el cumplimiento del ODS16.10 se medirá tanto por la aprobación como por la implementación de las leyes de acceso a la información. Lo idóneo sería que este nuevo compromiso de todos los Estados Miembros de la ONU no sólo acelere la adopción y el uso de esos estatutos, sino que sirva además como salvaguardia contra la posibilidad de que futuros gobiernos revoken o dejen de ejecutar estas leyes de información pública.

Antecedentes latinoamericanos para la promesa del ODS16.10

¿Cómo funciona esto en la práctica? ¿Las leyes de acceso a la información funcionan como pretendían sus arquitectos y partidarios? ¿Se puede medir su uso e impacto?

En este trabajo se examinan los ejemplos concretos de Brasil, Chile y México para ver si ofrecen algunas respuestas.

Con su experiencia como región pionera en esta área, América Latina tiene valiosas lecciones para compartir en la implementación de leyes de acceso a la información, incluyendo el monitoreo riguroso del cumplimiento de las obligaciones de los muchos organismos gubernamentales cubiertos por estas leyes.

Más allá de la adopción generalizada de estas leyes en la región, América Latina ha estado a la vanguardia del movimiento para crear y abrir archivos públicos de registros oficiales de todo tipo, desde documentos históricos y jurídicos hasta transcripciones de reuniones gubernamentales y datos presupuestarios y financieros. Muchos de esos recursos se conservan actualmente tanto en forma digital como físicamente, en bibliotecas y otros archivos de papel.

Algunos puntos clave de la experiencia Latinoamericana en esta rama:

- Colombia fue uno de los primeros países en promulgar una amplia ley de libertad de información, en 1985, mucho antes de que la mayoría de las democracias establecidas desde hacía mucho tiempo adoptaran tales medidas. La pionera “ley colombiana 57” fue reforzada sustancialmente por enmiendas en 2011 y nuevamente en 2014.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2002 de México se consideraba un modelo para dicha legislación, tanto en su alcance legal como en sus herramientas de implementación, incluyendo recursos propios suficientes y autoridad autónoma para el INAI, el Instituto Nacional de Acceso a la Información⁸, fundado para vigilar la aplicación de la ley. En el índice de leyes nacionales de libertad de información compilado por el Centro de Derecho y Democracia (CLD), la ley de México está calificada como la mejor del mundo.
- Las leyes más recientes sobre acceso a la información en la región, notablemente las de Chile (2008) y Brasil (2011), se beneficiaron del estudio de sus antecedentes co-

6 UN Statistical Commission (marzo 2017): <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/>

7 Foia-net: <http://www.freedominfo.org/regions/>

8 En la ley original de 2002 el INAI era “IFAI,” el Instituto Federal [en vez de Nacional] de Acceso a la Información; <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>

lombianos y mexicanos, así como de otros ejemplos internacionales, como la histórica Constitución sudafricana de 1996 y la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos de América de 1966.

- La mayoría de las leyes latinoamericanas de acceso a la información exigen que los gobiernos proporcionen acceso en línea gratuito a sitios web especializados en los que los ciudadanos puedan buscar en los archivos los datos y documentos oficiales y solicitar información adicional
- México y Brasil ofrecen enfoques jurídicos innovadores para los gobiernos nacionales organizados por el gobierno federal, con leyes de acceso a la información respaldadas por garantías constitucionales y aplicables a los gobiernos estatales y municipales, así como a los ministerios y organismos federales. Este no es el caso de las leyes en algunos otros sistemas federales, como los Estados Unidos, donde la Ley de Libertad de Información de 1966 sólo se aplica al poder ejecutivo del gobierno nacional. Los cincuenta estados locales que forman los Estados Unidos tienen sistemas y criterios legales diferentes para proporcionar acceso público a la información oficial.
- La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha desempeñado un papel importante a nivel regional, dicen los expertos, proporcionando impulso legal y apoyo técnico para la adopción de leyes exitosas de acceso a la información. La OEA elaboró su propia “ley modelo”⁹ como norma y punto de referencia para los legisladores encargados de redactar o enmendar leyes de acceso a la información. El Relator de la OEA para la Libertad de Expresión ha respaldado la aplicación de estas leyes en todo el hemisferio.

Colaboración y apoyo mutuo

Países con años de experiencia en regímenes de acceso a la información pueden ofrecer lecciones valiosas a países vecinos con leyes más recientes. Cuando la ley en Chile entró en vigor en 2009, por ejemplo, los cuatro miembros de su nuevo Consejo de Transparencia fueron invitados por México a pasar una semana observando las operaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI; ahora INAI).

“La generosidad de México en compartir su experiencia fue inestimable”, dijo Juan Pablo Olmedo, el primer presidente del Consejo, establecido para supervisar la implementación de la ley chilena.

Olmedo había mandado un mensaje a sus contrapartes mexicanas en IFAI explicando que los nuevos consejeros Chilenos no tenían experiencia en el manejo de sistemas de acceso a información y pidiendo consejos, incluyendo la posibilidad de una visita a la sede de IFAI en Ciudad de México. “En dos minutos me llegó una respuesta afirmativa,” recordó. Después de la visita de los consejeros chilenos a México, se mantuvieron estrechas relaciones profesionales con las autoridades mexicanas, dijo Olmedo, con consultas e intercambios de información regulares. Lo mismo ocurrió entre los brasileños y los mexicanos, notaba.

Para países fuera del hemisferio occidental, también tiene relevancia la experiencia latinoamericana en este ámbito, no sólo en las muchas naciones de África y Asia con leyes de libertad de información recientemente promulgadas, sino también en países europeos con leyes y sistemas de información adoptados en los últimos años.

América Latina en los ‘rankings’ mundiales

El Centro de Derecho y Democracia (CLD, por sus siglas en inglés), con sede en Canadá, compila clasificaciones regulares de leyes nacionales de acceso a la información basadas en un análisis detallado de sus diferentes disposiciones legales, mecanismos de cumplimiento, accesibilidad en línea y otros factores.¹⁰

El Centro no pretende calificar o monitorear la implementación o impacto de estas leyes. El “*Global Right to Information Rating*” del CLD se basa exclusivamente en evaluaciones técnicas de la calidad de las leyes como instrumentos legales con el propósito declarado de asegurar acceso público a la información. En base a esos criterios, el índice clasifica a la ley mexicana como la número uno en el mundo, entre las más de cien leyes nacionales analizadas por el CLD. (La evaluación actual del CLD toma en cuenta también las revisiones de la ley Mexicana adoptadas en 2015.)

La ley de Brasil es la segunda más alta de Latinoamérica, según el CLD, ubicada en el puesto # 22. Sólo una muesa por debajo de Sudáfrica, país elogiado como líder mundial en el campo de las disposiciones pioneras en materia de libertad de información en su Constitución de 1996, aprobada después del fin de la era del apartheid y la elección histórica del Presidente Nelson Mandela.

La ley de Colombia de 1985 se ubica en el puesto # 30 y la ley de Chile de 2008 es # 43 en la lista de CLD. Vale la pena señalar que estas dos posiciones son más altas que las otorgadas a Canadá, el país de origen del CLD, que está cla-

9 Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. Segunda Edición. (2012) (<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>)

10 Global Right To Information Rating (Centre for Law and Democracy) (<http://www.rti-rating.org/>)

sificado como # 49 en su escala. México, Brasil, Colombia y Chile también superan la calificación de la Ley de Libertad de Información de 1966 en los Estados Unidos, que llega apenas al # 55 en el índice, aunque es considerada la primera ley integral dedicada al acceso a la información en la era moderna. Sin embargo, las varias serias deficiencias de la "FOIA" de Estados Unidos incluyen su aplicabilidad exclusiva al poder ejecutivo del gobierno nacional, una limitación grande en un país con cincuenta estados y miles de jurisdicciones locales.

Tal vez aún más sorprendente es la calificación de la ley de libertad de información de Suecia, famosa por ser la primera del mundo. Aprobada por el parlamento en Estocolmo hace dos siglos y medio, como parte de la histórica "Ordenanza Relativa a la Libertad de Escritura y de Prensa," con muchas modificaciones y ampliaciones a través de los años, la ley sueca ocupa el peldaño #45 en el índice CLD.

Hay razones legales y técnicas defendibles para el 'ranking' relativamente bajo de Suecia. Sin embargo, la posición de Suecia ilustra una paradoja importante de las leyes de libertad de información: los ciudadanos de países con tradiciones largas de transparencia y divulgación pública tienen menos necesidad de utilizar tales estatutos, dado que la información oficial que buscan ya está disponible en archivos públicos, o digitales o físicos. Además, la libertad de prensa y reglas contra la censura oficial, principios integrados en la ley sueca de 1766, son también requisitos esenciales para la libre circulación de información, tanto oficial como no oficial.

Una buena legislación sobre acceso a la información no garantiza, por sí sola, un buen acceso a la información.

México, Chile y Brasil: Tres casos de estudio

El presente informe se centra principalmente en las leyes de acceso a la información de México, Chile y Brasil, con un enfoque especial en la experiencia profesional y de funcionarios que tuvieron la responsabilidad de supervisar la administración de estas leyes en esos tres países. Incluye también varias observaciones y opiniones personales de estos tres expertos, todos reconocidos por su conocimiento de la materia y por haber dirigido las agencias encargadas de implementar sus respectivas leyes nacionales de acceso a la información:

- **Jacqueline Peschard Mariscal**, ex directora del Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI; ahora 'INAI')
- **Juan Pablo Olmedo**, ex presidente del Consejo de Transparencia de Chile
- **José Eduardo Elías Romão**, el primer "Ouvidor General" de Brasil

Hay que reconocer que Colombia fue el primer país latinoamericano que adoptó una ley que garantizaba específicamente el acceso público a la información, en el año 1985. Sin embargo, los expertos legales colombianos e internacionales en el área coinciden en gran medida con la opinión de los periodistas colombianos y de los activistas de la sociedad civil en que la ley tenía graves deficiencias estructurales, fallas que han contribuido a su relativa falta de uso e impacto popular, en comparación con leyes más recientes en otros países de la región.

Los jueces colombianos han mostrado gran profesionalismo e independencia en la adjudicación de demandas y apelaciones sobre acceso público a la información oficial basada en esta ley en las últimas cuatro décadas, dicen expertos independientes. Sin embargo, en ausencia de un órgano de supervisión centralizado y un sistema nacional de acceso a la información oficial por Internet, como en México, Brasil y Chile, la ley colombiana se ha mantenido subutilizada. En una encuesta reciente de periodistas locales en Colombia, realizada por el Proyecto Antonio Nariño, unos pocos de los encuestados dijeron que habían hecho uso profesional de la ley, y muchos admitieron que desconocían sus disposiciones.

Sin embargo, este no es el caso en México, Brasil o Chile. En los tres países, los periodistas y los activistas de la sociedad civil habían presionado duro y largo por la adopción de leyes de acceso a la información. Estas leyes son ahora usadas en forma cotidiana por periodistas, activistas cívicos, abogados corporativos, investigadores académicos y ciudadanos comunes, como atestiguan los informes publicados anualmente en cada país sobre las consultas recibidas y las respuestas proporcionadas a través de sus sistemas nacionales de acceso a la información.

Contexto político: Nueva página histórica

Las leyes de acceso a la información en México, Brasil y Chile tienen orígenes políticos comunes.

En cada caso, la aprobación de las leyes representaba un rechazo deliberado del pasado autoritario reciente del país y un esfuerzo colectivo para construir salvaguardias legales contra el regreso de regímenes antidemocráticos y opacos. El estándar de divulgación establecido por las leyes se aplica a todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Estas leyes también crearon servicios de información oficial nacional por Internet, accesibles a todos en forma gratuita, como símbolo de transparencia y un nuevo derecho básico de los ciudadanos.

En México, se redactó y se puso en práctica la ley de 2002 como un esfuerzo consciente para consolidar su transición desde un sistema político controlado por un solo partido a una democra-

cia mucho más abierta y multipartidaria. La ley era prioridad para un movimiento nacional de la sociedad civil respaldado por influyentes medios de comunicación independientes que exigían una nueva transparencia en los programas y finanzas gubernamentales.

La ley de Chile fue escrita y respaldada por líderes políticos y activistas que habían vivido la arbitrariedad y opacidad del gobierno militar pasado y que buscaban fortalecer la democracia recién restaurada en el país, con nuevos requisitos legales para un gobierno democrático y transparente. Para Brasil, el apoyo del público al acceso abierto a la información oficial fue impulsado en buena parte por las demandas de arrojar luz sobre la suprimida historia de los gobiernos militares anteriores, reclamos que compartían los líderes del nuevo gobierno, que tomaron la decisión de abrir esos archivos cerrados al escrutinio público. Los periodistas brasileños jugaron también un papel clave en presionar por estas reformas legales.

En cada uno de los tres países, el uso cada vez más cotidiano de estas leyes por la sociedad civil y los medios de comunicación ha impulsado importantes debates de políticas públicas, que atestiguan el amplio alcance de las leyes y también el profesionalismo de los servidores públicos que administran esas leyes.

México ha sido citado como un modelo por los defensores del acceso a la información en la región, y no sólo por haber adoptado una ley elogiada por especialistas en el campo como la mejor del mundo. El ejemplo mexicano se ve quizás aun más significativo por la forma en que la ley surgió de un movimiento de reforma social impulsado por grupos de la sociedad civil y líderes políticos que representaban una gama muy amplia del país tanto geográficamente como ideológicamente.

La ley mexicana merece su alta calificación internacional como un instrumento legal bien diseñado, pero la clave de su éxito ha sido su apoyo y uso por los medios de comunicación y la sociedad civil, dice Jacqueline Peschard.

“Es una ley muy respetable, aún más, una ley ejemplar,” dijo.

“La ley impone estándares básicos de transparencia para todos los gobiernos estatales, igual que para gobierno federal. Pero de igual o mas importancia es el hecho que la sociedad civil y los medios de comunicación participaron en el diseño y promoción de la ley, y por eso la están utilizando,” destacó Peschard. “Los periodistas mexicanos conocen la ley y la utilizan mucho, tanto a nivel estatal como nacional. Este es también el caso para grupos de la sociedad civil. Los ciudadanos ordinarios la usan para trámites y documentos personales e información sobre sus comunidades locales, pero la mayoría de los

usuarios están buscando información bajo la ley en su capacidad profesional, como parte de su trabajo “.

José Eduardo Elías Romão señala que los legisladores, abogados y activistas civiles brasileños que colaboraron en la redacción de la ley brasileña analizaron detenidamente el ejemplo de México, especialmente su aplicabilidad en un sistema federal semejante a los órganos gubernamentales en todos los niveles, nacional y local. El proyecto de ley de Brasil también estableció un sistema de información gubernamental basado en Internet, inspirado en el servicio “Infomex” de México. En Chile, también influido por México, el Consejo de Transparencia administra un sitio web público con acceso directo a las oficinas de información del gobierno y bases de datos y portales para las solicitudes de información oficial por parte de los ciudadanos.

Recomendaciones y buenas prácticas: puntos de acuerdo

Los tres ex-funcionarios entrevistados por este informe – quienes fueron en cada caso los responsables por el manejo de nuevos sistemas y reglas nacionales de acceso a la información oficial – expresaron amplias áreas de acuerdo básico sobre los elementos necesarios para que dichos regímenes funcionen eficazmente. Compartieron también observaciones y juicios sobre los retos y dificultades a que se enfrentan todavía estas leyes y mecanismos de acceso a la información pública.

Entre estos puntos de consenso, basados en su experiencia profesional, se encuentran los siguientes:

- Las leyes de acceso a la información deberían incluir disposiciones que garanticen la independencia de las instituciones y los funcionarios encargados de los sistemas de información creados por esas leyes.
- Las leyes deben aplicarse al gobierno en todos los niveles - nacional, provincial y municipal - con claras normas y obligaciones legales mínimas, y suficientes recursos financieros y humanos para permitir el cumplimiento de los requisitos nuevos de responder y proveer información al público.
- Una ley buena y clara es esencial, pero no es en si suficiente: la clave es el uso activo y cotidiano de la ley por los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos comunes, actuando en favor del interés público - mas una nueva “cultura de transparencia” dentro del gobierno mismo.
- La divulgación pública proactiva y accesible de la información oficial por parte de los gobiernos es preferible siempre a la utilización de mecanismos formales de solicitud por parte de los ciudadanos: la divulgación siste-

- mática de información oficial debe de ser la norma y no la excepción.
- Los estatutos de acceso a la información por sí solos no pueden garantizar el acceso público a la información, sea oficial o extraoficial. Estas leyes pueden funcionar con el propósito previsto únicamente en un entorno legal y político donde la libertad de expresión y los medios independientes sean respetados y protegidos en forma activa y eficaz.
 - Las leyes de acceso a la información no pueden funcionar correctamente a menos que los datos, registros y otros documentos gubernamentales estén organizados y disponibles en archivos manejados en forma sistemática y profesional, una tarea que requiere recursos considerables; idealmente, los archivos públicos deberían estar accesibles por internet, en forma digital.
 - Las profundas desigualdades socioeconómicas de la región se ven reflejadas y exacerbadas por el acceso desigual a la información por Internet; urgen acciones correctivas para cerrar esta injusta brecha digital.
 - El crecimiento, uso y gestión de las leyes de acceso a la información está creando una nueva comunidad de especialistas en acceso a la información en la región. Incluye los funcionarios gubernamentales actuales y anteriores con experiencia el campo; muchos periodistas investigativos; activistas de la sociedad civil; expertos académicos; y otros profesionales con experiencia en la gestión y uso de sistemas de acceso a información en América Latina. Se beneficiarían todos de interacciones más sistemáticas con sus contrapartes en otros países. (Este intercambio se podría realizar quizá a través de una nueva red profesional regional especializada en esta área o como ampliación de la actual “Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA),¹¹” intergubernamental, compuesta por las agencias encargadas de los varios sistemas nacionales en la región).
 - Las instituciones regionales e internacionales han desempeñado un papel vital en la

ampliación de las leyes de libertad de información y asesoramiento técnico, como la OEA y su “ley modelo” para el acceso a la información. Algunos expertos opinan que la OEA debería ir más allá, fortaleciendo las normas de acceso a la información recomendadas como requisito para la gobernabilidad democrática, ya sea como enmienda o una interpretación nueva acordada de los principios estipulados en la Carta Democrática de la OEA de 2001. Afirma el Artículo 4 de esa Carta: *“Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.”*

- La inclusión en los ODS del Objetivo 16-10 para “garantizar el acceso público a la información” se considera un mecanismo importante para acelerar los avances en este ámbito en los próximos años en la región y, a la vez, frenar posibles futuras derogaciones o suspensiones de esas leyes.

Los ODS, libertad de prensa y acceso a la información en América Latina

El objetivo del ODS 16-10 es poner en relieve el vínculo crítico entre el “acceso público a la información” y las “libertades fundamentales”, incluida la libertad de prensa. Los dos indicadores del ODS16-10 propuestos por la UNESCO y aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas incluyen datos sobre la implementación de leyes de acceso a la información e informes sobre periodistas asesinados en represalia por su trabajo. Buenas marcas en la primera categoría no aseguran calificaciones altas en la segunda, desafortunadamente.

El reto de proteger y medir avances en las “libertades fundamentales” está fuera del alcance de este informe. Sin embargo, no se debe subestimar la importancia de la relación integral entre el acceso público a la información y el respeto de las libertades civiles básicas. Ambos son principios que se refuerzan mutuamente, y fueron combinados en

11 La Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) es una red de organismos y entidades de América Latina y el Caribe que desarrollan supervisión en funciones en transparencia y el Derecho de acceso a la información pública. En la RTA participan como Miembros Plenos: el Ministerio para la Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción de Bolivia; la Contraloría General de la Unión de Brasil; el Consejo para la Transparencia de Chile; la Defensora del Pueblo de Ecuador; el Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos de México; la Defensoría del Pueblo de Perú; y la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Participan como Miembros Asociados: el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representado por la Subsecretaría de Asuntos Públicos de Argentina; la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del sector Público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Santa Fe, Argentina; la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de El Salvador; la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala; y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia de Ministros de Perú. Participan como miembros adherentes: la Secretaría de Transparencia de la República de Colombia; el Programa de Cooperación Regional EURO-social; y la Organización de los Estados Americanos. En 2014 se incorporaron como nuevos miembros: la Procuraduría General de la Nación de Colombia, la Institución del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. [Fuente: OEA 2015]

una sola meta unificada en los ODS por buenas razones.

El acceso abierto y eficaz del público a la información requiere la protección de los principios básicos articulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre ellos la libertad de expresión. A la inversa, el libre flujo de información es requisito fundamental para la vigencia de esos derechos básicos.

Los dos indicadores oficiales del ODS16.10 fueron diseñados para reflejar esa interrelación íntegra. Al evaluar el cumplimiento del ODS16.10 en su conjunto, urge tomar en cuenta ambos componentes de esta nueva meta oficial de la ONU.

En 2016, el primer año en que los nuevos objetivos de la ONU entraron en vigor, hubo importantes avances hacia la meta de hacer el acceso público a la información una nueva norma universal. Seis países adoptaron leyes de libertad de información por primera vez. Ahora, la mayoría de los estados miembros de la ONU – 109 de los 193 – tienen estatutos de esta naturaleza. El próximo paso es la implementación de leyes ya aprobadas, con algunos países avanzando más rápidamente que otros.

A nivel regional, el principio del acceso público a la información ha sido respaldado en forma oficial por la Unión Africana, el Consejo de Europa y la Organización de los Estados Americanos, entre otros grupos multilaterales. A nivel del individuo, los aumentos continuos en conectividad por Internet, capacidad de teléfonos celulares y recursos disponibles en línea dieron a más gente más acceso a múltiples fuentes de información en números crecientes que no tienen precedente.

Sin embargo, el estado general de las «libertades fundamentales» era mucho menos alentador en 2016.

Las organizaciones internacionales de derechos humanos señalaron que el sufrimiento y la represión de los migrantes empeoraban; hubo aumento continuo de las víctimas civiles de los ataques tanto de grupos terroristas como de las fuerzas armadas gubernamentales; continuaba la imposición de restricciones a las libertades civiles a causa de amenazas reales o percibidas a la seguridad pública; y el populismo autoritario ganó adherentes y poder político tanto en el Norte como en el Sur, entre otras tendencias inquietantes.

En la primera frase de su informe “Estado del Mundo 2015-16”, Amnistía Internacional sonó la alarma:

“La protección internacional de los derechos humanos corre peligro de desmoronarse, ya que las draconianas y represivas campañas nacionales de seguridad planteadas a corto plazo y que obedecen a intereses particulares han tenido como resultado un asalto total contra los derechos y libertades fundamentales”¹² .

Freedom House, en su informe anual *Freedom in the World*, declaró:

“Un total de 67 países sufrieron una disminución neta de los derechos políticos y las libertades civiles en 2016, en comparación con 36 que registraron avances.” Esta tendencia negativa fue acelerada por “retrocesos en los derechos políticos, las libertades civiles, o ambos, en un número de países calificados como ‘libres’ por el informe, incluyendo Brasil, la República Checa, Dinamarca, Francia, Hungría, Polonia, Serbia, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Túnez y Estados Unidos”, informó Freedom House.¹³

En el ámbito específico de la libertad de prensa, en relación directa al acceso público a la información, el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ) informó de 48 casos confirmados de periodistas asesinados en 2016 como consecuencia de su profesión - un número todavía muy alto y totalmente inaceptable, pero más bajo que el promedio de muertes de periodistas contadas por CPJ en los años recientes.¹⁴

Reporteros sin Fronteras (RSF), por su parte, dijo que sus índices mundiales y regionales para el año 2016 revelaron una *“profunda e inquietante decadencia en el respeto de la libertad de prensa en todo el mundo.”¹⁵* El resultado de este ambiente amenazante, advirtió Christophe Deloire, director de RSF, incluye *“la aversión al debate y al pluralismo, una represión de los medios de comunicación por gobiernos cada vez más autoritarios y opresivos, y la presentación de informes en los medios privados cada vez más moldeados por intereses personales”.*

El “Índice de impunidad¹⁶” de CPJ, una documentación y denuncia de la persistente falta de investigación u otra acción oficial en la mayoría de los casos de asesinatos de periodistas en el mundo, mostró en 2016 un incremento alentador de condenas por estos crímenes en unos países con antecedentes poco satisfactorios en esta área, dijo la organización. El CPJ agregó:

12 Amnesty International 2016-17: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>

13 Freedom House 2016-17: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>

14 CPJ 2016-17: <https://cpj.org/es/2017/04/ataques-a-la-prensa.php>

15 Reporteros sin Fronteras 2017-17: <https://rsf.org/es/clasificacion>

16 Índice de Impunidad CPJ 2016: <https://cpj.org/reports/2016/10/impunity-index-getting-away-with-murder-killed-justice.php>

“En otro acontecimiento positivo, más países en el índice este año participaron en el mecanismo de rendición de cuentas de impunidad de la UNESCO, que solicita información sobre el estado de las investigaciones de periodistas asesinados por el informe bienal de la agencia nacional de seguridad periodística”.

Sin embargo, la gran mayoría de casos de asesinatos de periodistas en el mundo no han sido ni siquiera investigados, mucho menos llevados a juicio, informa el CPJ.

El país que tal vez mejor ejemplifica esta dicotomía problemática es México.

Reconocido líder mundial en legislación sobre acceso a la información, México tiene también la distinción desafortunada de ser el país más peligroso para periodistas en el hemisferio occidental. En los primeros meses de 2017, seis periodistas más fueron asesinados. En ningún caso hubo detenciones de los presuntos culpables.

En los diez años de vigencia de la ley mexicana de acceso a la información, se han registrado al menos 21 casos de periodistas mexicanos asesinados con impunidad completa, sin cargos o acusaciones formales u otros procesamientos legales en contra de los responsables, según el CPJ. La mayoría de esos periodistas fueron asesinados por bandas criminales, se presume; sin embargo, los hechos básicos en muchos de estos casos siguen oscuros, porque nunca han sido presentados por las autoridades ni discutidos o verificados en los tribunales de justicia.

A causa del alto número de casos no resueltos de homicidios de periodistas en la década pasada, México fue asignado el número seis entre los países en el índice de impunidad en 2016. Es notable que cuatro de los cinco primeros países en el índice - Somalia (# 1), Irak (# 2), Siria # 3), y Sudán del Sur (# 5) - fueron sitios de conflictos armados intensos en los últimos años, con periodistas nacionales y extranjeros entre las muchas víctimas. La excepción fue Filipinas, el #4, donde - como #6 México - la mayoría de los asesinatos de periodistas se han atribuido a bandas criminales que operaban con alegada colusión oficial.

Una de las consecuencias de esta impunidad es la autocensura practicada por muchos periodistas locales amenazados y organizaciones noticiosas, un mecanismo comprensible de autodefensa, pero que priva al público mexicano de información esencial sobre el crimen y la corrupción en sus comunidades. En abril de 2017, un respetado y exitoso periódico provincial, El Norte de Juárez, en el estado de Chihuahua por la frontera de los Estados Unidos, tomó la extraordinaria decisión de cerrar sus puertas tras el más reciente asesinato de uno de sus empleados, la periodista Miroslava Breach. En el estado de Veracruz, 17 periodistas fueron asesinados durante el mandato de un

gobernador acusado posteriormente de múltiples cargos de corrupción. Muchos otros periodistas veracruzanos o abandonaron el estado o dejaron la profesión. Otros estados mexicanos sufrieron similares “apagones de noticias” debido a violencia contra periodistas locales.

A pesar de las continuas amenazas y la violencia contra los periodistas, la nueva divulgación obligatoria pública de datos y documentos oficiales ha hecho al gobierno mucho más transparente, tanto a nivel federal como en los estados, sostiene Peschard. Los mexicanos

“no sólo tienen más información a su disposición, pero es una sociedad que ya sabe como traducir esta información, debido en parte a la existencia de esta ley y también a una prensa más madura e independiente”, dijo Peschard. “Sólo en los últimos diez años hemos tenido periodismo de investigación como norma de la profesión en México. Los periodistas corren mayores riesgos, sin duda, pero la gente está mejor informada. Esta es la paradoja que estamos viviendo.”

Sin embargo, muchos mexicanos siguen siendo escépticos sobre el impacto de la ley. Los críticos señalan el caso notorio de los 43 estudiantes que “desaparecieron” de la ciudad de Iguala en un aparente raptó en masa en 2015 y se presume que han sido asesinados, aunque sus cuerpos nunca fueron localizados y nadie ha sido arrestado por los crímenes. Citan las muchas preguntas todavía no contestadas sobre los estudiantes de Iguala como ejemplo de las limitaciones de las obligaciones legales del gobierno de mantener informado al público.

Peschard, quien simpatiza con los críticos, argumenta que el público mexicano está mucho mejor informado sobre los desaparecidos de Iguala que lo que hubiera sido el caso sin los requisitos de acceso a la información impuestos a las autoridades estatales y federales. La indignación pública por la falta de procesamientos o evidencia clara sobre hechos elementales en este trágico incidente puede atribuirse en parte a la disponibilidad de información sobre el estado estancado de las investigaciones, dice.

“El problema no es la disponibilidad de información sobre las investigaciones, sino más bien que la investigación en sí no ha progresado”, dijo Peschard.

Romão, Peschard y Olmedo coinciden en que el vínculo entre los dos indicadores del ODS16.10 y sus principios subyacentes debe fortalecerse a nivel regional y mundial, con el apoyo de la ONU y la OEA y otras instituciones intergubernamentales. Como ellos y otros han señalado, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

de la OEA es totalmente congruente con el texto y espíritu del ODS16.10, afirmando que

“el asesinato, secuestro, intimidación y/o amenazas contra los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, violan los derechos fundamentales de los individuos y restringen fuertemente la libertad de expresión”.

Los casos de México, Chile y Brasil: Leyes, políticas, y precedentes para el acceso público a la información

MÉXICO

- **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**
- **Adoptado: 2002 (Enmendado: 2015)**
- **Clasificación CLD: # 1**
- **Sitio web: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>**
- **Entrevistada: Jacqueline Peschard Mariscal**

En 2002, el Congreso de México aprobó y el Presidente Vicente Fox firmó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, colocando a México a la vanguardia del movimiento global de libertad de información. La promulgación por parte de México de un fuerte régimen de libertad de información fue visto como símbolo y consolidación de su transformación política tras las elecciones nacionales de 2000, ganadas por fuerzas antes marginadas de la oposición después de siete décadas continuas de un gobierno de partido único.

La ley mexicana de 2002 tenía varios componentes técnicos y factores políticos importantes que han sido estudiados en otros países de la región buscando modelos legales para garantizar el acceso público a la información:

- El establecimiento de un organismo profesional autónomo – IFAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ahora INAI) - con amplia autoridad para asegurar el cumplimiento de la ley por parte de los organismos gubernamentales y mejorar la disponibilidad de información oficial a través de canales digitales y otros métodos y plataformas.
- La creación de “Infomex”, un sistema digital en la web poco común hace 15 años, donde los ciudadanos mexicanos podían buscar información oficial de todo tipo y dirigir solicitudes específicas a las oficinas y agencias gubernamentales pertinentes a sus intereses,

servicios ahora consolidados en una ‘Plataforma Nacional de Transparencia’ manejada por INAI¹⁷.

- El lanzamiento de una plataforma complementaria en línea también dedicada al acceso público - el Portal de Obligaciones de Transparencia – donde los organismos gubernamentales publican registros, datos y otros documentos oficiales, bajo la supervisión del INAI (sucesor de IFAI).¹⁸
- La estipulación de requisitos detallados para la divulgación sistemática y proactiva de información por parte de los organismos gubernamentales sobre presupuestos, contratos, textos de leyes y decretos, registros de propiedad, registros de reuniones oficiales y mucho más que previamente no habían sido accesibles al público en general.
- La ley pionera de 2002 fue fortalecida por una importante reforma constitucional en 2007, que reconoció el “derecho a la información” y exigió la divulgación pública de información oficial por parte de los gobiernos en todos los niveles del sistema federal nacional, estatal y municipal.
- Una nueva reforma de la ley en 2015 amplió sus requisitos detallados de divulgación pública a los gobiernos estatales, así autorizó la transformación del IFAI en INAI, el Instituto Nacional de Acceso a la Información. Esto fue mucho más que un cambio de nomenclatura: era un fortalecimiento importante del mandato de la agencia, empoderando al INAI a actuar en forma verdaderamente nacional y no sólo a nivel federal.
- Por último – quizá el factor más importante en su éxito, según observadores - la ley mexicana fue diseñada y promovida por un fuerte movimiento de la sociedad civil que incluía grupos con orígenes e ideologías distintos, desde activistas políticos urbanos a grupos rurales independientes. La ley fue promulgada apenas dos años después de la primera elección nacional verdaderamente democrática y competitiva en la historia del país, con el apoyo de todos los partidos importantes en el nuevo Congreso.

Jacqueline Peschard Mariscal actuó durante siete años como comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información de México (IFAI) de 2007 a 2014, incluyendo tres años como presidente de la comisión. Socióloga de formación, Peschard es profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México y es una experta internacionalmente reconocida en el campo de la libertad de información.

17 Portal de Transparencia INAI (<http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>)

18 Plataforma Nacional de Transparencia INAI (<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>)

¿Piensa Peschard que la ley de México merece ser vista como la mejor del mundo? Sí, ella cree que sí - o al menos merece un ranking bastante alto, comparado con las más de cien leyes nacionales de acceso a información en vigor hoy en día.

“Es una ley ejemplar”, dijo. “Estaba bien diseñada. Estos rankings consideran solamente la calidad técnica de las leyes, no su implementación o impacto, pero la ley mexicana ha sido exitosa en la práctica también.”

La ley original de 2002 fue fortalecida por una importante reforma constitucional en 2007 que reconoció el “derecho a la información” y exigió la divulgación pública de información oficial por parte de los gobiernos en todos los niveles del sistema federal - nacional, estatal y municipal. En 2015, la ley fue modificada para ampliar el alcance de su autoridad reguladora autónoma, que cambió su nombre de IFAI a INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de Datos Personales). El mandato ampliado del INAI reflejó un amplio consenso sobre la necesidad de mayores garantías de privacidad en el uso de la ley y una supervisión más activa del cumplimiento oficial de las obligaciones de proporcionar información oficial de manera proactiva, sistemática y accesible.

“Era un cambio muy importante que los comisionados habíamos propuesto cuando estábamos en IFAI”, dijo Peschard. “Antes teníamos normas y sistemas diferentes en cada estado, con cada legislatura estatal creando sus propias reglas. La reforma de 2015 estableció normas para que los gobiernos a todos los niveles proporcionaran información y establecieran sistemas de acceso a la información según los principios y requisitos de la ley nacional”.

Aun después de esa reforma, dice Peschard, existe todavía mucha variabilidad entre los 32 estados mexicanos en términos de la disponibilidad de información oficial, diferencias que se deben en parte a niveles diferentes de recursos técnicos y financieros y a la organización y accesibilidad de registros oficiales. *“Sin buenos archivos, no se puede tener transparencia”, dijo.*

Pero el factor clave que afecta el cumplimiento a nivel estatal no es el presupuesto sino “liderazgo político”, dijo Peschard. *“La voluntad política es lo más importante, y esto varía mucho de estado a estado, y de gobernador a gobernador”, dijo.*

La resistencia a cumplir con las obligaciones de la ley es a menudo más profunda en las instituciones estatales que son dirigidas por funcionarios no elegidos, como los servicios públicos y otras corporaciones paraestatales, señaló. La ley de México, como la de Brasil y Chile, se aplica a todas las empresas estatales, como Pemex, la compañía petrolera nacional, que históricamente no han es-

tado acostumbradas a la divulgación pública de información o al escrutinio externo de sus finanzas y proyectos.

Por extensión, la ley cubre también algunas actividades de los sindicatos en esas empresas estatales, que por décadas habían defendido en forma tajante su autonomía interna, al mismo tiempo que funcionaban como instrumentos clave en la maquinaria política del partido gobernante. *“Hay mucha resistencia ahí”, dijo Peschard. “Ahora están obligados a ser más transparentes, pero algunos prefieren permanecer opacos”.*

Cumplir con la ley en todos los niveles de gobierno requiere vigilancia pública constante, con periodistas y activistas cívicos desempeñando papeles esenciales, destacó Peschard. Después de quince años, la ley de acceso a la información de México sí está funcionando como sus arquitectos habían esperado, según Peschard, pero *“falta mucho”* para que la ley y sus usuarios alcancen el enorme potencial que tienen para impulsar cambios sociales y políticos duraderos”.

“Aún queda mucho por hacer,” declara Peschard. “Pero la tendencia es positiva. Soy optimista.”

CHILE

- **Ley para la transparencia de las oficinas públicas y acceso a la información estatal**
- **Adoptada: 2008**
- **Clasificación CLD: # 43**
- **Sitio web: <http://www.consejotransparencia.cl>**
- **Entrevistado: Juan Pablo Olmedo**
- La ley de acceso a la información de Chile se aprobó en 2008 y entró en vigor el año siguiente, bajo la supervisión de un nuevo Consejo de Transparencia. El Consejo fue creado para servir como órgano de supervisión para la implementación de la ley y el equivalente de un tribunal de apelación para los ciudadanos cuyas peticiones a los órganos estatales no recibieron una respuesta adecuada. Los cuatro primeros miembros del Consejo de Transparencia nombrados por la Presidenta Bachelet representaron una gama de opiniones ideológicas, pero todos tenían experiencia legal de alto nivel y el compromiso compartido de poner en práctica la nueva ley. El presidente del principal grupo no gubernamental de promoción de la libertad de información en Chile fue nombrado presidente del nuevo Consejo.
- Por primera vez en Chile, la ley obligaba al gobierno a operar bajo el principio de “apertura y transparencia” - es decir, toda la información en el ámbito de sus órganos adminis-

trativos “debe presumirse pública”, salvo las excepciones estipuladas en la ley, incluidas violaciones de privacidad personal e información protegida por razones de seguridad nacional.

- Los ministerios y organismos gubernamentales estaban obligados por la ley a responder a las solicitudes de información de los ciudadanos en un plazo de 20 días. Los nuevos requisitos y sistemas de divulgación pública se aplicaban además a todos los gobiernos municipales y provinciales, así como a los ministerios, agencias y empresas estatales del gobierno nacional.¹⁹
- Una de las características políticamente más notables de la ley fue su aplicabilidad explícita a las fuerzas de seguridad, incluido el ejército y la policía nacional, una medida que se veía como otra consolidación más del gobierno civil democrático después de las décadas de dictadura militar. (Sin embargo, académicos y periodistas chilenos dicen que aún encuentran resistencia institucional a peticiones de información a las autoridades militares.²⁰)
- La ley chilena incluyó la creación de un portal público digital para buscar y hacer solicitudes de información oficial, con enlaces a sitios web y archivos de los ministerios y agencias gubernamentales. En ocho años de operaciones – desde abril 2009 hasta marzo de 2017 – este portal recibió casi 600,000 solicitudes de información a entes gubernamentales.²¹

Juan Pablo Olmedo es un abogado chileno especializado en derechos humanos. Dirige Pro Acceso, un grupo de la sociedad civil que desde hace años abogaba por la adopción de una ley de libertad de información en Chile. Cuando Chile aprobó su ley en 2008, la presidenta Michelle Bachelet nombró a Olmedo para dirigir el nuevo órgano de control de la ley, el Consejo de Transparencia. Durante sus primeros 18 meses de funcionamiento, Olmedo fungió como el primer presidente del nuevo Consejo.

Olmedo dice que la ley ha fomentado una nueva sensibilidad entre los funcionarios chilenos, quienes ahora están conscientes de su “obligación de ser transparentes.”

Además, destaca, la presunción nueva por parte del público de que los datos y registros del gobierno deben ser obtenibles abiertamente - incluyendo desde las fuerzas de seguridad – representa un cambio político y social profundo para Chile. Todos los ministerios chilenos y otros organismos ofi-

ciales ahora publican informes anuales detallados de sus respuestas a las solicitudes de información recibidas bajo la ley, así como sus medidas proactivas para proporcionar información al público sobre sus actividades y finanzas en forma voluntaria.

Funcionarios públicos, activistas cívicos y periodistas en Chile han llegado a considerar la ley y sus principios como parte integral de la democracia chilena, dijo Olmedo.

“La ley es bien conocida, sus mecanismos son entendidos, y se ve una nueva madurez política sobre el uso y accesibilidad de la información pública”, dijo.

Sin embargo, la divulgación pública de información oficial no ha llegado al grado de transparencia que Olmedo había esperado, dice. Señala lo que él considera juicios demasiado restrictivos por parte del poder judicial chileno que, entre otras cosas, ha respaldado decisiones del gobierno de no divulgar el contenido de muchas comunicaciones intergubernamentales, incluyendo los mensajes de correo electrónico entre funcionarios públicos. Ha habido además una paulatina disminución del apoyo institucional a la ley y sus principios dentro del gobierno, dice.

“Creo que la ley tuvo su mayor impacto en sus primeros tres años, cuando la ley era nueva, el consejo y su personal eran también nuevos, y había mucho apoyo de la oficina del presidente y entusiasmo político por la ley en general”, dijo.

En los últimos años ha habido un “retroceso” de los funcionarios electos y de los funcionarios públicos por igual, dijo, con una reversión en algunas partes del gobierno a la “cultura del secreto” burocrática tradicional. *“La inercia del secreto es abrumadora,”* observa Olmedo.

Contribuye a esa tendencia dilatoria la percepción fuera y dentro del gobierno que los comisionados que supervisan la ley son representantes de la administración que los nombró, en lugar de ser intermediarios independientes entre los ciudadanos y su gobierno, cree Olmedo. *“Se ven a sí mismos como funcionarios del gobierno, no como defensores del público”,* dijo.

Aunque Olmedo era líder en los esfuerzos para asegurar la adopción de la ley, es crítico en retrospectiva de lo que cree era un enfoque demasiado técnico en su redacción y aprobación. En comparación con México y Brasil, dice, había menos participación en ese proceso de la sociedad civil y los medios de comunicación.

“Es una ley por y para abogados”, dijo Olmedo. “De alguna manera no fuimos ca-

19 https://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?_grupo_aporte=&sub=753&agr=2&comp=

20 Universidad de Chile- simposio sobre ‘Información pública, secretos, y seguridad del estado’: <http://www.uchile.cl/noticias/123590/informacion-publica-secretos-y-seguridad-de-estado>

21 Consejo de Transparencia, Chile: http://extranet.consejotransparencia.cl/web_RSWV2/paginas/VerInformacion.aspx

paces de forjar alianzas con movimientos sociales que verían el acceso a la información como una herramienta útil para lograr el cambio social”.

Además, agregó, muchos de los datos y documentos gubernamentales disponibles a través del sistema de acceso a la información de Chile “*son altamente técnicos y no comprensibles para el público en general*”, dijo Olmedo - una crítica que admite se podría hacer de la mayoría de los servicios oficiales de información en el mundo.

Sin embargo, la adopción de la ley marcó un punto de inflexión en la historia política chilena, tanto filosóficamente como prácticamente, recalcó Olmedo, con el gobierno en todos los niveles ahora obligado o a compartir información públicamente o a convencer a un juez de la lógica legal en su decisión de negar la solicitud.

Los gobiernos locales han tenido más éxito en algunos aspectos que el gobierno nacional en el uso de la ley con fines de interés público, dice, ya que sus electores suelen buscar información muy específica y personalmente relevante sobre asuntos comunitarios, infraestructura e instituciones. “Un alcalde suele tener mucho más contacto directo con los ciudadanos comunes que un ministro», señala Olmedo.

Olmedo cree que las leyes y sistemas de acceso a la información en América Latina se beneficiarían de una mayor cooperación técnica regional y del refuerzo de las normas acordadas para dichas leyes. Como se señaló, en sus años iniciales, el Consejo de Transparencia de Chile solicitó apoyo del Instituto Nacional de Acceso a la Información de México (el entonces “IFAI,” cuando era ente federal). El ejemplo de Chile en la búsqueda de lecciones de la experiencia mexicana fue seguido por Brasil y otros países de la región.

La Organización de los Estados Americanos también fue muy útil, dijo Olmedo, con su “ley modelo” genérica recomendada para uso por los estados miembros. Sin embargo, mucho más podría lograrse mediante la colaboración regional, tanto a nivel de expertos como a nivel político, cree.

“Después de las leyes de México y Chile, hubo una cascada de leyes de acceso a la información en toda América Latina”, señala Olmedo. “Vemos que la tendencia continúa hoy, que es muy positiva. Pero esto es todavía muy nuevo y hay mucho más por hacer para que estas leyes funcionen para la gente común e impulsen a los gobiernos a ser más transparentes y más sensibles a las necesidades del público.”

Agrega:

“Se necesitan normas regionales más sólidas, respaldadas por la OEA y otras ins-

tituciones internacionales, y reforzadas a nivel nacional por órganos de supervisión más independientes, para ayudar a asegurar el éxito de los regímenes de libertad de información de América Latina.”

Una analogía serían los estándares aceptados en la región para la conducta de elecciones libres y justas, que incluyen cobertura sin censura por parte de los medios independiente y administración profesional del proceso de registro y votación por autoridades no partidarias.

“El desafío no es necesariamente la calidad de la ley, sino su implementación,” dijo Olmedo. “Y esta es una cuestión de voluntad política por parte del gobierno, más una mayor conciencia y uso de la ley por parte de la sociedad civil, los medios de comunicación y los ciudadanos comunes.”

BRASIL

- **Ley de Acceso a la Información (Ley N° 12.527)**
- **Adoptada: 2011**
- **Clasificación CLD: # 22**
- **Sitio web: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>**
- **Entrevistado: José Eduardo Elias Romão**

En 2011, la Ley de Acceso a la Información de Brasil fue ratificada por el Congreso y promulgada por la Presidente Dilma Rousseff tras años de debate sobre el tema.

La ley había sido introducida en el Congreso en 2009, el mismo año en que el gobierno lanzó su innovadora página web ‘Memorias Reveladas’²², un archivo en línea libremente accesible con miles de documentos previamente clasificados por los regímenes militares brasileños. Las dos iniciativas - una retroactiva y otra prospectiva - se consideraron compromisos integralmente vinculados que abrirían una nueva era de transparencia democrática en el país.

En mayo de 2017, en una evaluación independiente del impacto de la ley en su quinto aniversario, los investigadores académicos brasileños del Programa de Transparencia Pública dijeron que la ley introdujo “*un nuevo paradigma cívico y administrativo*” a Brasil:

“Al implementar una ley de acceso a la información pública, el estado oficialmente dejó de mantener el monopolio sobre ‘documentos oficiales’ y comenzó a servir a los ciudadanos como el guardián de la ‘información pública’.”

La ley brasileña de 2011 tenía varios elementos importantes:

- Los requisitos para la divulgación proactiva y los mecanismos para las respuestas oficiales a las solicitudes de información del público se aplicaban a todas las agencias e instituciones financiadas por los contribuyentes en todos los niveles de gobierno - federales, estatales y municipales. Cada institución recibe y gestiona estas solicitudes de manera autónoma, con sus propios funcionarios designados a la tarea.
- Siguiendo los ejemplos mexicano y chileno, la establecía la creación de un portal de información en línea para que los ciudadanos busquen y presenten solicitudes de datos y documentos oficiales, sin costo alguno, con un plazo de 20 días para la respuesta del gobierno. En sus primeros cinco años de funcionamiento, hasta mayo de 2017, el gobierno federal recibió más de 450,000 peticiones de información por este sistema y dió respuesta al 90 por ciento de estas solicitudes, según datos oficiales. El portal además genera datos de cumplimiento con la ley a nivel estatal, con índices de 'rankings' de los estados brasileños por sus logros en esta área.²³
- Para asistir y monitorear el cumplimiento con los nuevos requisitos legales, la ley estableció una "Comisión de Reevaluación de la Información", con comisionados nombrados por el Presidente y que sirven a discreción del Presidente. El Centro por la Ley y la Democracia elogió el "amplio alcance [y] un amplio reconocimiento del derecho a la información y los beneficios de la transparencia gubernamental", pero criticó lo que denomina su "vago" sistema de apelaciones y la "composición y operaciones no independientes del órgano principal de supervisión".
- La asistencia de la Contraloría General de la Unión (CGU) en la implementación de los requisitos de divulgación de información oficial, incluyendo los presupuestos y contratos públicos. Como ente autónomo del gobierno federal, la CGU fue considerada como el contrapeso profesional al control político de la Comisión por la oficina de la Presidencia, con un papel clave en la preparación de informes sobre cumplimiento oficial con las obligaciones de transparencia y divulgación de la ley. En 2016 la CGU fue reestructurada como agencia del nuevo "Ministerio de Transparencia" (Ministerio de Transparencia, Fiscalidad y Control General). Sin embargo, seguía en sus tareas de monitoreo y asistencia técnica

de la ley, el gobierno afirma: "La Contraloría General de la Unión (CGU) ocupa un papel central en el monitoreo y orientación de los órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal con relación al cumplimiento de los dispositivos de la Ley de Acceso."

José Eduardo Elías Romão, un abogado brasileño especializado en derechos humanos, fue el primer "Ouvidor General de la Unión", un puesto creado por la ley de 2011 para supervisar su implementación. Sirvió por tres años, hasta 2014.

En el portugués brasileño oficial, el título 'Ouvidor' - un "oyente" en términos literales, o "oidor," como los jueces de las antiguas cortes castellanas - tiene un significado similar al vocablo nórdico "Ombudsman", alguien empoderado a funcionar en forma oficial como receptor y defensor de las inquietudes y solicitudes del público frente a su gobierno. Conforme a la ley de 2011, todas las agencias y oficinas del gobierno federal brasileño debían designar un "ouvidor" oficial para responder a las solicitudes de información del público.

Sin embargo, el propio Romão subraya que, a diferencia de un ombudsman, quien goza de una autonomía protegida por ley, su posición como Ouvidor General de la Unión - el 'OGU' - era más parecida a la de un ministro: fue nombrado por el presidente y podía ser destituido y reemplazado por el presidente en cualquier momento. Esta falta de protección legal frente a la influencia política es "una debilidad importante" en el régimen de acceso a la información de Brasil, dice.

Sin embargo, los orígenes políticos de la ley en el movimiento de reforma democrática en Brasil proporcionaron un aura de autonomía no partidista a Romão y a la oficina del OGU que la propia ley no respaldaba, señala. Dado que la ley de acceso a la información fue propuesta al Congreso como complemento lógico de la apertura de archivos de dos décadas de gobierno militar, fue vista y apoyada como una "consolidación adicional de la democracia de Brasil" por casi todos los partidos en el poder en todos niveles de gobierno, del federal al municipal, señala.

El establecimiento del portal digital para que las personas puedan hacer preguntas directamente a los funcionarios del gobierno - con los funcionarios que la ley exige - representa un cambio fundamental en la relación entre los ciudadanos brasileños y su gobierno, dice Romão. El estricto plazo de 20 días para responder a estas preguntas representó "una verdadera revolución para la burocracia brasileña", dijo.

En retrospectiva, dicen Romão y otros expertos, la ley no dió suficiente tiempo para que las agencias gubernamentales se prepararan para sus deman-

23 a) Monitoreo CGU de cumplimiento con la ley por parte de gobiernos estatales y municipales <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente> b) Índice CGU con rankings por estado: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

das técnicas. Sin embargo, una de las ventajas que tenía Brasil al poner en marcha una ley tan compleja es que podría contar con un servicio civil muy grande y profesional para ponerla en práctica, señala Romão. Incluso ajustándose a escala, pocos gobiernos de la región tenían recursos técnicos y humanos equivalentes, nota. Hoy en día, unos 2000 funcionarios brasileños están asignados a trabajar a tiempo completo en varios departamentos gubernamentales de acceso a la información, señala - un compromiso considerable de recursos humanos y financieros.

Sin embargo, según Romão, algunos segmentos de esa burocracia eran reacios a cumplir con sus obligaciones bajo la nueva ley. *“Encontramos la mayor resistencia dentro de las fuerzas armadas y el Ministerio de Relaciones Exteriores”*, dijo, con ambas burocracias citando argumentos de seguridad nacional contra la divulgación de información solicitada, tanto actual como histórica.

El sistema de acceso a la información en línea de Brasil funciona de forma gratuita. Las personas que envían solicitudes no están obligadas a identificarse por su profesión o proporcionar razones para presentar sus consultas. Sin embargo, la revelación voluntaria y las experiencias prácticas en el seguimiento de las preguntas planteadas a través del sistema muestran patrones claros.

Los usuarios más frecuentes de la ley brasileña se dividen en tres categorías, dice Romão. Una de estas es quizás la más sorprendente: los funcionarios públicos mismos, dice. Los legisladores y funcionarios de nivel ejecutivo en las oficinas de los gobiernos locales, estatales y federales usan la ley con frecuencia, tanto en nombre de sus constituyentes como para propios fines partidistas, en busca de información que podría comprometer o poner en desventaja a sus adversarios políticos.

Los periodistas, como era de esperarse, forman otra categoría de usuarios cotidianos. A menudo rechazan identificarse como tales en sus consultas para no alertar a funcionarios que podrían ser blancos de investigaciones periodísticas, señala Romão. Pero pruebas del uso rutinario periodístico de la ley en Brasil se encuentran en la producción diaria de noticias repletas de ejemplos de desperdicio y corrupción en el uso de fondos públicos.

En muchos países con leyes de acceso a la información, los abogados y otros representantes del sector privado constituyen la categoría más grande de usuarios, con solicitudes directamente relacionadas a los intereses comerciales de sus empresas, clientes o competidores. Este no es el caso en Brasil, informa Romão.

A diferencia de México y Chile -al igual que con los regímenes de información en Estados Unidos, Canadá y muchos países europeos- los funcionarios brasileños pueden rechazar tales solicitudes si parecen motivadas exclusivamente por intereses comerciales privados, sin servir a ningún interés público. Este contraste con otras normas mundiales de acceso a la información se deriva de los orígenes de la ley brasileña en un movimiento de reforma democrática, con sus sistemas de información operando en forma gratuita, como un servicio público, explica Romão.

(Su propia opinión, después de supervisar el sistema a nivel nacional, es que las oficinas gubernamentales deben aceptar y responder a las solicitudes de información del sector privado, pero cobrar a los usuarios comerciales por el servicio, utilizando los ingresos para subsidiar el acceso libre para todos los demás).

Debido a que el acceso es gratuito, el tercer grupo de usuarios de Brasil - por lejos, el más grande - esta compuesto por ciudadanos comunes que buscan información relevante a su vida cotidiana, con peticiones personales relacionadas a beneficios y servicios de salud y seguridad social, registros de propiedades, detalles de obras públicas locales, y otros asuntos particulares o comunitarios.

Sin embargo, subraya Romão, la naturaleza y procedencia de esas peticiones rutinarias ilustran lo que él considera la más grave deficiencia del régimen de información de Brasil: el impacto y reflejo inevitable de las desigualdades socioeconómicas que caracterizan la sociedad brasileña.

Los usuarios más regulares de estos sistemas de información oficial son, por definición, personas que disfrutan de acceso a servicios de Internet, un grupo demográfico minoritario - aunque grande en términos cuantitativos - que es mucho más urbano, educado y adinerado que el promedio de la población.

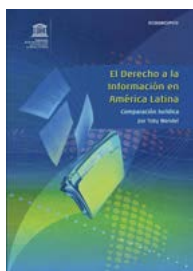
“Hay mucha gente en comunidades marginales que no tiene acceso a estos servicios y no sabrían cómo usarlos si los tuvieran”, dice Romão. “Para ellos, la ley y su derecho a la información es algo distante y abstracto, si tuvieran conocimiento alguno de ese derecho. Esta desigualdad de acceso es el mayor desafío que enfrentamos, no solo en Brasil, sino en casi toda la región latinoamericana.”



Libertad de información: comparación jurídica. *Toby Mendel.*

En esta publicación, el Dr. Toby Mendel analiza las leyes de acceso a la información en 14 países del mundo a partir de una perspectiva comparada y a la luz de los estándares internacionales en materia de acceso a la información. Asimismo, el Dr. Mendel presenta y discute los principios generales que deben conformar el marco regulatorio de acceso a la información.

Descargue el pdf en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450s.pdf>



El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica. *Toby Mendel.*

En esta publicación, el Dr. Toby Mendel analiza las leyes de acceso a la información en 11 países latinoamericanos a partir de una perspectiva comparada y a la luz de los estándares internacionales en materia de acceso a la información.

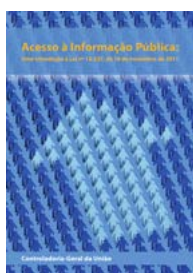
Descargue el pdf en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>



Guía político-pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina. *Catalina Botero*

En esta guía, la Dra. Catalina Botero discute como los operadores judiciales pueden profundizar en las temáticas relacionadas con el universo de la libertad de expresión, incluyendo el acceso a la información pública.

Descargue el pdf en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002437/243750s.pdf>



Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Controladoria-Geral da União / UNESCO

En esta guía, co-editada por la UNESCO y el gobierno de Brasil, se explican las principales características de la legislación brasileña de acceso a la información pública.

Descargue el pdf en: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>

Acerca del autor:



Bill Orme

Bill Orme es autor, editor y consultor independiente especializado en el desarrollo de los medios y la comunicación estratégica, con larga experiencia en el apoyo del periodismo independiente a nivel internacional y campañas de promoción del desarrollo humano.

Desde 2015 Bill ha sido representante del Foro Mundial Para El Desarrollo de Medios (GFMD) en las Naciones Unidas, con enfoque especial en el compromiso al acceso público a la información en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. De 2002 a 2014 trabajaba en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como Director de Comunicaciones Externas, Jefe de Prensa y Publicaciones de los Informes del Desarrollo Humano y Asesor para Desarrollo de Medios Independientes.

Un corresponsal durante muchos años para varios medios internacionales, Bill servía en la década de los 1990s como Director Ejecutivo del Comité de Protección de Periodistas (CPJ). Regresó al periodismo como corresponsal en el Medio Oriente del New York Times y jefe de buró en la ONU para el Los Angeles Times. Antes de dirigir CPJ, fue fundador y jefe de redacción de la revista LatinFinance, tras una década de periodismo en la América Latina para The Washington Post, The Economist, y otras publicaciones.

Es autor de "Comprendiendo a NAFTA: México, Libre Comercio y la Nueva América del Norte" (Universidad de Texas, 1996) y editor y ensayista principal de "Una cultura de colusión: Una mirada interna hacia la prensa mexicana" (Universidad de Miami, 1997). Ha contribuido capítulos a varios otros libros, incluyendo "Periodistas en Peligro" (Transacción, 1998); "Crímenes de Guerra" (W. W. Norton, 1999); la "Enciclopedia de Medios Internacionales y Comunicaciones" (Elsevier, 2003); "Medios de comunicación en apoyo del desarrollo sostenible" (UNESCO, 2015); y "El Factor Confianza" (RJE, 2015). Fue editor y escritor principal de los informes anuales de CPJ ("Ataques a la Prensa" -1993-98) e los Informes del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2003-2007; 2010-2014). Bill es miembro de la junta asesora del Centro de Asistencia Internacional de Medios (CIMA) de la Fundación Nacional para la Democracia de los EE.UU. y es con gran orgullo miembro fundador del Brooklyn Bridge Park Boathouse.

Contacto: bill.orme@gmail.com / +1-917-607-1026 / Skype: ormebill



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información:

- #1. [Gasto público en la educación de América Latina. ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?](#) *Amalia Toledo, Carolina Botero y Luisa Guzmán* (También disponible en [inglés](#))
- #2. [La información y el conocimiento abierto en el contexto de la cooperación multilateral: Aspectos clave para la revisión del Acuerdo Regional No.7 de ALADI](#) - *Juan Carlos Lara y Carolina Rossini*
- #3. [Principios y “buenas prácticas” para los medios públicos en América Latina.](#) *Martín Becerra y Silvio Waisbord.*
- #4. [Guía político- pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina.](#) *Catalina Botero.*
- #5. [Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales.](#) *Eve Salomon.* (También disponible en [inglés](#) y [portugués](#))
- #6. [Internet y la libertad de expresión.](#) *Andrew Puddephatt.* (También disponible en [inglés](#) y [portugués](#))
- #7. [Concentración de medios y libertad de expresión: normas globales y consecuencias para las Américas.](#) *Toby Mendel, Ángel García Castillejo y Gustavo Gómez.* (También disponible en [inglés](#)).

Oficina de la UNESCO en Montevideo
Sector Comunicación e Información
Luis Piera 1992, Piso 2
Montevideo 11200, Uruguay
www.unesco.org/montevideo
montevideo@unesco.org
tel. (598) 2413 2075 -- fax (598) 2 413 2094