

COMISIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DEL CONSEJO PERMANENTE DE
LA OEA
SESIÓN ESPECIAL SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
DICIEMBRE 13 DE 2010

Presentación del Estudio de Recomendaciones sobre el Acceso a la Información Pública
María Del Carmen Palau

Introducción

La promoción del derecho de acceso a la información pública es un tema que ha tenido presencia constante, durante los últimos años, en la agenda política de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esto se refleja en los diversos instrumentos resolutivos emanados de los cuerpos políticos de la Organización, a partir de los cuales se promueven acciones para fortalecer los marcos legales, implementar políticas y adoptar medidas dirigidas a garantizar este derecho en los países. Dentro de estas acciones haremos referencia, en esta presentación, al Estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información, el cual es un resultado de la Resolución 2288 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General celebrada en Panamá en 2007, y de las decisiones adoptadas por los Estados Miembros en las reuniones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, CAJP.

Estudio de Recomendaciones sobre el Acceso a la Información Pública

Para la realización del Estudio, con la coordinación del Departamento de Derecho Internacional se conformó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (CIDH), el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y la Fundación para las Américas, además de una experta proveniente de la sociedad civil.

El documento se divide en dos partes principales: La primera contiene los antecedentes que establecen el acceso a la información como un derecho fundamental, y la segunda presenta una serie de recomendaciones a la Organización de Estados Americanos y a sus Estados Miembros para avanzar en el cumplimiento efectivo de este derecho.

En el Estudio, la visión del acceso a la información pública como derecho fundamental se sustenta en los distintos instrumentos y la jurisprudencia internacional que reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho humano¹. Esto se complementa además con la

¹ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: el artículo 19 se refiere al derecho a la libertad de expresión como un derecho que comprende la libertad de “buscar, recibir y difundir información”, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: el artículo V hace referencia al derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, como un derecho inherente a todos los seres humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos: en el artículo 13 reafirma el derecho y la libertad de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2001: reafirma la facultad de acceder a información pública, haciendo énfasis en que es un derecho de los ciudadanos obtener información sobre la gestión pública, y, finalmente, el caso de Claude Reyes et al vs. Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). ratifica el

perspectiva de la gobernabilidad y los derechos democráticos. Según esta, los ciudadanos estarán mejor capacitados para ejercer sus derechos políticos y para participar activamente en el control de la gestión pública sólo en la medida en que se transparentan las acciones de los gobiernos², y se facilita el acceso a la información en poder del Estado. De esta manera, el ejercicio del derecho de acceso a la información se puede interpretar como un derecho autónomo y a la vez instrumental respecto de otros derechos³.

Presentación de las Recomendaciones

Como su nombre lo indica, el foco principal del Estudio es la presentación de una serie de recomendaciones, las cuales surgieron del trabajo desarrollado por el grupo de trabajo mencionado anteriormente. Dichas recomendaciones se refieren a dos áreas específicas: Recomendaciones de Políticas y recomendaciones legislativas.

Las Recomendaciones de Políticas se dirigen, por una parte, a los países miembros de la Organización para que estos “cumplan con sus obligaciones de permitir el acceso a la información”. Estas recomendaciones incluyen, entre otras, establecer marcos normativos, destinar recursos para el fortalecimiento institucional de los órganos encargados de velar por el acceso a la información pública y adoptar medidas que permitan mejorar la educación cívica para el ejercicio de este derecho democrático.

Un segundo grupo de recomendaciones de políticas está dirigido de manera específica a los cuerpos políticos y a las áreas técnicas de la Organización de los Estados Americanos para que “apoye a los Estados en garantizar el fiel cumplimiento de este derecho y para que establezca un ejemplo para los Estados y otras organizaciones internacionales” en ese mismo sentido.

A este segundo grupo haremos referencia a continuación; y, dentro de él, se nos ha pedido hacer un mayor énfasis en la primera recomendación que se incluye en el Estudio, teniendo en cuenta el seguimiento que ha venido haciendo el Departamento de Gestión Pública Efectiva, DGPE, de la Secretaría de Asuntos Políticos de la SG/OEA, de los avances realizados por otros organismos multilaterales en cuanto a políticas de transparencia institucional.

Recomendaciones de Políticas dirigidas a la Organización de los Estados Americanos:

Este grupo de recomendaciones tienen por objeto lograr que los diversos mandatos emitidos por la Asamblea General en materia de promoción del acceso a la información en los países

derecho de acceso a la información pública como un derecho humano con la respectiva co-responsabilidad que tiene el Estado de promover acciones dirigidas a garantizar el pleno goce de este derecho

² Carta Democrática Interamericana: “La transparencia, probidad, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión son elementos esenciales para el óptimo desempeño del ejercicio de la democracia (Artículo 4); La transparencia y la participación ciudadana son principios fundamentales de la democracia y esta última es “indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos en su carácter universal, indivisible e interdependiente” (Artículo 6)

³ La necesidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública como condición para el ejercicio de otros derechos, se encuentra también reconocida en el Comentario General 1 y 4 del Consejo Económico y Social de la ONU.

miembros tengan un efecto pleno. En ese sentido, se recomienda que la Organización de Estados Americanos:

- Adopte e implemente una política de información interna, congruente con las recomendaciones legislativas enumeradas en la Sección V de este estudio.
- Considere la preparación y promulgación de una convención, ley modelo u otro instrumento internacional sobre acceso a la información.
- Asista a los Estados Miembros en establecer e implementar el derecho de acceso a la información.
- Asista a los Estados Miembros para establecer los mecanismos necesarios para informar sobre sus avances en la sanción, implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información, asegurando la colaboración de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- Asista a los estados en la educación y capacitación de funcionarios (oficiales de información) responsables de suministrar el acceso a la información.
- Facilite la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios en el desarrollo de sistemas efectivos de acceso a la información mediante la educación del público en general sobre la existencia y ejercicio de este derecho y en la creación de sistemas de seguimiento y control.
- Apoye a los Estados Miembros en el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas.
- Continúe realizando un informe sobre la situación del acceso a la información en la región, como parte del informe anual de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH.
- Aliente y prepare seminarios, talleres y otros eventos para promover el derecho de acceso a la información.
- Aliente a los donantes a apoyar los esfuerzos de los estados para establecer el derecho a un sistema de acceso a la información.
- Realice un estudio de antecedentes y recomendaciones, con las mismas características del presente, sobre el tema de protección de datos personales.

Recomendación 1: Que la Organización “Adopte e implemente una política de información interna, congruente con las recomendaciones legislativas enumeradas en la Sección V de este estudio.

Según lo señala el documento, de acuerdo con las recomendaciones de políticas que se incluyen también en él, se recomienda a la Organización adoptar una política de información interna que tenga en cuenta lo siguiente, en la medida de lo posible:

- La necesidad de contar con una reglamentación o un marco normativo integral interno que garantice el derecho de acceso a la información pública con base en el principio de máximo acceso a la información;

- La importancia de Ofrecer un derecho a la información tan amplio e inclusivo como sea posible, en todas sus formas, sin limitaciones en cuanto a las maneras en que la información o documentación sea definida o registrada;
- La posibilidad de asegurar que el derecho de acceso a la información incluya a todos los cuerpos, organismos y funcionarios de la Organización sin excepción alguna, así como a todos los actores que reciban fondos o se beneficien de sus acciones o programas.

Con el objeto de brindar elementos que permitan apreciar la conveniencia de avanzar hacia el cumplimiento a esta recomendación, vale la pena señalar, de manera muy general, algunos avances importantes que han tenido lugar, especialmente en los últimos años, en el seno de organizaciones multilaterales internacionales, en materia de transparencia institucional.

En particular en los últimos años, Instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han puesto el acento en la divulgación de información, buscando el adecuado equilibrio con la existencia de causales de reserva que garanticen la protección de información sensible y el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

En este contexto, cabe destacar la experiencia desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su Oficina de Evaluación Independiente (OEI), que realiza evaluaciones de aspectos relacionados con las políticas y operaciones del FMI. Esta oficina opera con independencia de la Gerencia del FMI y en condiciones de igualdad con el Directorio Ejecutivo. Los informes de la OEI y su programa de trabajo son de dominio público. Asimismo, todos los años el FMI revisa algunos de sus programas y políticas. En los últimos años se revisaron, entre otros temas, la participación del FMI en cuestiones de política comercial internacional, la función del financiamiento otorgado a los países miembros, a naciones de bajo ingreso y a Estados frágiles y en situación de posconflicto, así como el suministro de datos al FMI por los países miembros para fines de supervisión. Por lo general, las revisiones son abiertas y de gran cobertura, y se basan en aportes de los países en desarrollo, organismos donantes, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, así como en análisis realizados por los funcionarios del FMI y el Banco Mundial.

El Banco Mundial, por otra parte, adoptó en 1993 la primera política formal de acceso a la información con respecto a la información institucional y a los procesos internos de adopción de decisiones; desde entonces se han hecho avances en el marco normativo adoptado por la organización para promover la transparencia, tanto en los procesos internos de la organización, como en los programas financiados por el Banco en los diferentes países. La Política de Transparencia del Banco ha evolucionado a través de los años, hasta llegar al marco normativo más reciente, aprobado en diciembre de 2009; esta nueva política se titula: ***“Hacia una Mayor Transparencia a través del Acceso a la Información: La Política de Divulgación del Banco”***. Para la adopción de la nueva política se contó con el aporte de organizaciones de la sociedad civil, e incluso aportes de personas individuales, que pudieron emitir sus opiniones sobre la nueva política a través de correo electrónico.

La nueva política se basa en el principio de que el Banco debe dar a conocer toda información que no figure en una lista de excepciones, es decir, una política más congruente con la presunción de admisibilidad del acceso a la información expresamente formulada por la institución. Prevé además la definición de un marco de tramitación de las solicitudes de información. En caso de

negarse el acceso a información solicitada, el Banco deberá argumentar la negación de dicha petición.

Otra experiencia de relevancia proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe destacar que la política de integridad del BID (Investigaciones, procedimiento para acusaciones internas y externas, investigaciones, prevención, integridad en operaciones con el sector privado, entre otras), está disponible en la página Web del Banco, además de un espacio dedicado específicamente a la publicación de información sobre las personas o empresas que han incurrido en actos fraudulentos o de corrupción. El programa de integridad del BID está basado en el documento *“Fortalecimiento de un Marco Sistémico Contra la Corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo”*, aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en el año 2001. Por otra parte, el BID ha actualizado su política de acceso a la información pública, generando un nuevo marco institucional a través del documento *“Política de Acceso a la Información Pública”*, de fecha 26 de Abril de 2010, y que entrará en vigor a partir del 01 de Enero de 2011. En cuanto a los órganos internos encargados de la transparencia, éstos son la Oficina de Integridad Institucional, el Comité Supervisor de Investigaciones de Fraude y Corrupción y el Comité de Sanciones.

Finalmente, La Política sobre Divulgación de Información del PNUD tiene el propósito de asegurar que la información sobre sus programas y operaciones esté a disposición del público, con excepción de alguna información que se considera de circulación restringida, con el fin de proteger los intereses de la organización, su personal y sus asociados. Esta política incluye un mecanismo de apelación para la negación de una solicitud de información, ante la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Institución. La información sobre las operaciones de la Organización que se considera objeto de esta política, incluye documentos de la Junta directiva (UNDP / UNFPA), de la Oficina ejecutiva, información financiera, de adquisiciones y de personal.