



Pautas para los grupos de trabajo

Metodología

El segundo día de la conferencia, el miércoles 29 abril, estará dedicado a los grupos de trabajo. Cada grupo de trabajo contará con un facilitador y un relator que ayudarán a dirigir las discusiones del grupo y llevar un registro de las mismas. El objetivo para la mañana y las primeras horas de la tarde de este día será el de analizar los problemas, las lecciones aprendidas, los éxitos, y los desafíos pertinentes al grupo. El resumen y la identificación de los pasos a seguir para avanzar en el tema del derecho de acceso a la información en la región de las Américas se llevarán a cabo al finalizar el día. Todos los grupos contarán con un formato de cuatro diapositivas en Power Point para presentar lo siguiente:

1. La determinación del tema
2. La discusión e las consideraciones principales del grupo
3. Las conclusiones
4. Qué hacer/Pasos a seguir

El facilitador del grupo les presentará el trabajo en Power Point al Presidente Carter y a todos los participantes en la conferencia para fomentar la discusión de la plenaria el jueves 30 de abril. El arduo trabajo y las intensas discusiones de los grupos, las diapositivas presentadas y las discusiones finales de los grupos se integrarán en un documento de los hallazgos regional de las Américas y un plan de acción, que conjuntamente con los hallazgos regionales y el plan de acción de África, estará anexado a la Declaración Internacional.

Configuración de los grupos

La designación de los grupos se decidió cuidadosamente con base en los siguientes criterios:

1. Preferencias individuales sobre los distintos grupos de trabajo
2. La intención de fomentar la integración entre participantes diversos
3. Consideración de los idiomas dominados
4. Ubicación y tamaño del grupo

Con la colaboración de

Por esto, es indispensable que todos y cada uno de los miembros del grupo permanezcan con el grupo de trabajo al que fueron asignados. Por favor no cambie de grupo de trabajo bajo ningún motivo. Nos disculpamos con anterioridad si no pudimos asignarlo según sus preferencias iniciales.



Grupo de Trabajo Uno

Políticas y Economía: alterando el equilibrio hacia la apertura

Facilitador: Roberto Saba

Rapporteur: Meg McDermott

- A. Lista de participantes en grupo de trabajo
- B. Documento de síntesis del grupo de trabajo
- C. Resumen del grupo de trabajo de la conferencia internacional
- D. Sugerencias para leer
 1. Hernández-Valdez, Alfonso. Budgeting Implications for ATI Legislation: The Mexican Case, World Bank Institute Working Paper Series, 2009, <ftp.freedominfo.org/documents/WBI-Hernandez-Valdez.pdf>.
 2. Rosendorff, Peter B. "Democracy and the Supply of Transparency." University of Southern California, Typescript, 2004, <homepages.nyu.edu/~bpr1/papers/Transparency.pdf>.
 3. Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, y Mark Payne. "La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina." Capítulo 1. Banco Interamericano de Desarrollo, Informe 2006: <http://www.iadb.org/res/ipres/2006/chapter1.cfm?language=Spanishspanish>

In collaboration with





Working Group One
Politics and Economy: Shifting the Balance toward Openness

Grupo de Trabajo Uno
Políticas y Economía: alterando el equilibrio hacia la apertura

List of Participants / Lista de Participantes

Facilitator: Roberto Saba

Rapporteur: Meg McDermott

1. Martín Abregú
2. Jim Bronskill
3. Javier Casas
4. Adalid Contreras
5. Mario Fuentes Destarac
6. Alfonso Hernández Valdez
7. Silvana Lauzán
8. Daniel Lizárraga
9. Patrice McDermott
10. Thelma Mejía
11. Marcos Mendiburu
12. Nuria Piera
13. Darío Ramírez
14. César Ricaurte
15. Elizabeth Salguero
16. Mignone Vega Sánchez
17. Germán Stalker
18. Ricardo Verdum
19. Vânia Lúcia Ribeiro Vieira
20. Vladimir Villegas Poljak

THE
CARTER CENTER



Grupo Uno
Política y Economía: alterando el equilibrio hacia la apertura
Nota conceptual

Como lo expresó Andrew Puddephatt durante la conferencia internacional sobre el derecho de acceso a información en 2008, existe un amplio consenso que considera que la transparencia y la responsabilidad son fundamentales para la buena gobernación, y que ésta es un requisito indispensable para enfrentar la pobreza y la desigualdad y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs, por sus siglas en inglés). Existen además conjeturas ampliamente compartidas que plantean que la transparencia y el rendimiento de cuentas de la administración pública son necesarios para lograr un desarrollo económico sostenible.

Uno de los obstáculos más importantes para la transparencia y el rendimiento de cuentas es lo que se conoce usualmente como la asimetría en la información, que implica que los gobiernos y funcionarios públicos suelen poseer mucha más información que los ciudadanos y se aferran a ella como una fuente de poder. De todos modos, a pesar del legado del secreto de los gobiernos, se ha dado en años recientes un movimiento importante para lograr una mayor transparencia. De hecho, más de 80 países han adoptado leyes de acceso a la información de alguna clase y la mitad de las Américas tienen legislación nacional integral. Sin embargo, puede que este impulso se haya detenido, las leyes siguen sin implementarse y en algunas partes de la región es posible que la transparencia esté retrocediendo.

Para avanzar en este campo, necesitamos un análisis más riguroso de lo que se podría llamar *la política en las políticas públicas*. En el mundo real, el desarrollo de las políticas públicas por lo general nunca está determinado por consideraciones racionales u objetivas, sino que existen múltiples factores que se combinan o se chocan para crear políticas públicas, como factores estructurales como el nivel de desarrollo socio-económico, la fortaleza y debilidad de ciertas instituciones, el tipo de sistema

Con la colaboración de



político/democrático y su estabilidad, las percepciones del interés egoísta de los actores políticos, las historias y culturas específicas a la nación o región, las más amplias dimensiones internacionales y los factores aleatorios relacionados con personalidades y acontecimientos, incluyendo preocupaciones relativas a la seguridad nacional y crisis económicas recientes.

La identificación de factores comunes que impulsen y sostengan la transparencia no es una tarea fácil, y es posible que uno hasta se cuestione su utilidad, ya que el proceso de establecer la política pública puede ser más importante que la propia estructura de la misma. Lo que nos recuerda oportunamente que no existen “recetas universales para las políticas públicas” o respuestas que le “calcen a todos los tamaños”.

Entonces, la forma más productiva de hacerlo puede estar relacionada con la manera de incentivar a una variedad de actores sociales a que apoyen la transparencia y la responsabilidad en el rendimiento de cuentas. Evidentemente, ciertos argumentos serán más apropiados en diferentes momentos dependiendo de los intereses del gobierno, la legislatura, los medios de comunicación, los intereses comerciales y la sociedad civil, para nombrar algunos de los actores más activos. Un gobierno que se encuentre reformándose en una cultura política inestable puede aceptar la transparencia si ésta se presenta como una medida reformativa anticorrupción o de gobernabilidad; es poco probable que un gobierno bien establecido en una política cultural estable sea tan receptivo ante dicho argumento. Los intereses comerciales desean una estructura macroeconómica estable y pueden responder positivamente a los argumentos a favor de la transparencia que buscan alcanzar un contexto sin preferencias en un mercado competitivo. Para los medios de comunicación la transparencia puede constituir una ventaja para su habilidad en la recopilación de noticias, aunque también pueden considerar que un aumento general en la transparencia amenaza los contactos privilegiados de puerta trasera que mantienen con el gobierno. Es posible que a ratos sea necesario presentar el argumento de maneras distintas según el público, lo cual requiere de un sofisticado método de campaña que además puede ser objeto de acusaciones de duplicidad.

Por otro lado, las consideraciones económicas pueden jugar un papel clave para determinar las opciones de política pública y avanzar en la implementación. En países donde ya se considera que la burocracia es más grande de lo que se necesita, es posible que el potencial para agregar nuevos organismos independientes esté limitado. Y cuando no se hacen disponibles los recursos adecuados, los esfuerzos de implementación pueden llegar a detenerse.

Este grupo de trabajo explora estos temas de economía política enfocándose en los contextos políticos necesarios para que se promulguen leyes de acceso a la información y pueda prosperar un régimen de la transparencia bajo las condiciones actuales. Algunos de los puntos a considerar son:

- 1) ¿Existe consenso en torno a la proposición de la transparencia y la apertura política como factores esenciales de la buena gobernación y el desarrollo? ¿Hay desafíos conceptuales que se deban abordar?
- 2) ¿Cómo se deben presentar los argumentos a favor del acceso a la información— en términos de los derechos humanos o de manera más instrumental, presentando el tema como un medio para lograr una administración pública más eficaz? Muchas de las campañas a favor del acceso a la información se enmarcan en términos de combatir la corrupción y hacerle rendir cuentas al gobierno— ¿son estos los mejores argumentos en países estables con élites políticas arraigadas?
- 3) ¿Quiénes, o qué cosas, obstaculizan/impiden la promulgación e implementación de leyes de acceso a la información y cuáles son las posibles soluciones? (Por ejemplo, el argumento de la seguridad nacional, la priorización, la privacidad, los intereses mediáticos, las sociedades pequeñas o divididas)
- 4) ¿Cómo podemos incentivar la promulgación de leyes de acceso a la información y la implementación de un régimen del derecho a la información? ¿Contamos con ejemplos prácticos en los que esto se haya llevado a cabo con éxito? ¿Cuáles son los pasos específicos que se pueden tomar para disminuir los factores que desincentivan estos procesos? ¿Quiénes son los aliados? ¿Existen roles específicos para la comunidad comercial, los medios, y las organizaciones de la sociedad civil?
- 5) ¿Sufren las naciones en desarrollo una carga económica particular con la implementación de regímenes de acceso a la información? De ser así, ¿se puede reducir esta carga conservando al mismo tiempo las características fundamentales del sistema de acceso a la información?
- 6) ¿Cuáles son los incentivos económicos de la transparencia y cómo podemos transformar el equilibrio político y económico para que los beneficios de la transparencia superen la opacidad?
- 7) ¿Qué papel juegan las agencias externas en este proceso, incluyendo a donantes externos, el Banco Mundial o BID y las fundaciones, y las ONGs internacionales como el Centro Carter? ¿Juegan un papel positivo, o uno negativo?
- 8) ¿Contamos con suficiente información a la mano para llegar a conclusiones definitivas? ¿Se necesita más investigación? De ser así, ¿de qué tipo?

THE
CARTER CENTER



**Conferencia internacional sobre el acceso a información pública:
Política y economía
Resumen de discusiones y hallazgos**

Este grupo de trabajo estudió la política económica del acceso a información (ATI, por sus siglas en inglés) a nivel internacional. En términos generales, el grupo analizó los beneficios y desafíos de promulgar e implementar leyes de ATI, el rol de la demanda de los ciudadanos, los procesos políticos pertinentes, temas de seguridad nacional y tecnología de las comunicaciones. Buscaron estrategias para incentivar a los gobiernos y fortalecer el argumento a favor del establecimiento de un régimen de ATI. El grupo se puso de acuerdo en que existe la necesidad de presentar la promoción de ATI de manera diferente dependiendo del contexto, puesto que algunos argumentos suenan distintos con base en el contexto y el actor. Unos consideraron que era esencial promocionar el ATI resaltando su papel en el discurso de los derechos humanos, mientras que otros anotaron que si se hace una fuerte conexión con los derechos humanos, el ATI puede convertirse en algo abstracto. Por ejemplo, en el caso de países estables con élites políticas bien afianzadas, es posible que abordar el tema desde los derechos humanos no sea la forma más efectiva de hacerlo. No obstante, se pusieron de acuerdo en que el ATI no es necesariamente un concepto que es blanco o negro; puede ser tanto un derecho humano fundamental como una herramienta de reforma administrativa. El grupo reconoció la congruencia de una multiplicidad de argumentos, desde lo moral hasta lo técnico.

Uno de los desafíos de mayor importancia en cualquier esfuerzo a favor de ATI es cómo incentivar a los funcionarios públicos cuando tienen muchas otras prioridades encontradas. Debido a la variación en estructuras políticas alrededor del mundo, es indispensable determinar la naturaleza de las pugnas y conflictos de carácter político en torno al ATI. La seguridad nacional es uno de estos conflictos, y el grupo encontró que era necesario redefinir el paradigma para que la transparencia se perciba como algo que contribuye a la seguridad en lugar de impedirla. El grupo identificó otros incentivos, como el posible aumento en la facilidad del país para atraer inversión extranjera directa, la mejoría en las deliberaciones internas sobre las políticas públicas al desarrollar la capacidad del gobierno para compartir información y hacer las políticas uniformes, la mejoría en la reputación del gobierno y el establecimiento de una mayor legitimidad. No obstante, el grupo consideró que cuando el ATI se impone externamente, la legitimidad de ese gobierno no se ve aumentada, y cuando la transparencia se convierte en una condición para recibir préstamos de instituciones financieras internacionales y no una

demanda ciudadana, el impacto de estas fuerzas externas puede ser destructivo. Estas instituciones promueven una ética pública que terminan minando al desafiar la transparencia en sus propias operaciones.

Se llegó al acuerdo que a fin de asegurar que los ciudadanos estén facultados y preparados para dirigir una agenda, la comunidad de practicantes debe encontrar maneras de hacer que la información tenga sentido y que todos puedan acceder a la misma, incluyendo la participación de las comunidades locales. En últimas, el indiciador clave de la política pública es que los ciudadanos ordinarios tengan acceso. Las tecnologías de comunicación pueden ofrecer oportunidades para promover el ATI entre un número más amplio de la población. El campo está creciendo rápidamente, y es necesario garantizar que continúe sirviendo un interés público y permanezca equitativo y asequible.

Consenso en torno al quid del tema:

Gobierno

- El ATI es una prioridad importante para atraer inversión extranjera directa
- El ATI puede mejorar las deliberaciones internas sobre políticas públicas y establecer legitimidad
- El crecimiento de la red digital brinda nuevas posibilidades en la capacidad de la administración pública para comunicarse con la ciudadanía
- Un contexto normativo efectivo puede ayudar a ofrecer un ambiente diverso y pluralista

Ciudadanos

- El ATI debe estar impulsado por las necesidades de los ciudadanos, lo que compromete a los gobiernos a hacer que la información esté disponible y sea asequible
- El cambio impulsado por los ciudadanos hace que los esfuerzos de promoción sean sostenibles y legítimos

Organismos internacionales

- Las instituciones internacionales que promueven una ética pública pero que a la vez desafían la transparencia constituyen un problema

Recomendaciones y puntos de acción:

Gobierno

- Redefinir el paradigma de seguridad nacional – la transparencia promueve la seguridad
- Crear estándares para las organizaciones privadas

Ciudadanos

- Se necesita más investigación acerca del tema
- El público debería examinar las políticas más detenidamente

Instituciones internacionales

- El público debería examinar las políticas más detenidamente
- Liderar dando ejemplo
- Otros organismos internacionales y regionales (CIDH, ONU, Convención sobre el soborno) deben actuar como líderes del cambio

Todas las partes interesadas

- Mayor intercambio de información y mejores prácticas
- Monitoreo y lobby de mayor efectividad, especialmente de la parte de gobiernos y la sociedad civil

Multiplicidad de argumentos para apoyar una mayor transparencia

- Adoptar el rango de argumentos morales e instrumentales
- Crear canales de comunicación entre diferentes organizaciones y partes interesadas
- Hacer más investigación para fortalecer los argumentos empíricos



Grupo de Trabajo Dos

Tecnología y Estructura: creando un ambiente para la transparencia

Facilitador: Mitch Pearlman

Rapporteur: Suzanne Piotrowski

- A. Lista de participantes en grupo de trabajo
- B. Documento de síntesis del grupo de trabajo
- C. Resumen del grupo de trabajo de la conferencia internacional
- D. Sugerencias para leer
 1. Neuman, Laura and Richard Calland. "Making the Law Work: The Challenges of Implementation." In The Right to Know: Transparency for an Open World ed. Ann Florini (2007): 179-213, <http://www.cartercenter.org/accesstoinformation.html>.
 2. Roberts, Alasdair, "Dashed Expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules" In Transparency the Key to Better Governance, Ed. Christopher Hood & David Heald (2006) 107-125, http://www.aroberts.us/Site/Articles_%26_Chapters.html.
 3. Neuman, Laura. "Enforcement Models: Content and Context." World Bank Institute Working Paper Series, 2009, right2info.org/resources/publications/World%20Bank%20Institute.pdf.

In collaboration with





Working Group Two
Structural and Cultural Context: Creating an Environment for Transparency

Grupo de Trabajo Dos
Tecnología y Estructura: creando un ambiente para la transparencia

List of Participants / Lista de Participantes

Facilitator: Mitch Pearlman

Rapporteur: Suzanne Piotrowski

1. Lance Alloway
2. Laura Alonso
3. Rosental Alves
4. Hugo Carrión
5. Jorge Chediek
6. Damian Cox
7. Maria del Carmen Palau
8. Christina del Castillo
9. Brent Fuller
10. Suzanne Legault
11. Kela León
12. Conrad Martin
13. Leila Bezerra Motta
14. Orietta Rodríguez
15. Katya Salazar
16. Mario Rosario Soraide Duran
17. Shekhar Singh
18. Juan Cruz Vieyra

THE
CARTER CENTER



Grupo Dos

Contexto Estructural y Tecnología: Creación de un Ambiente de Transparencia

Documento de Síntesis

En una conferencia recientemente celebrada en Nueva Zelanda, algunos colegas se enfrascaron en un acalorado debate en torno a si todos los países debían contar con una ley de acceso a la información. Algunos argumentaron que como derecho humano, es imperativo que todas las naciones aprueben reglamentos de ley. Otros refutaron este argumento porque sin las instituciones públicas requeridas para implementar y supervisar la aplicación de la ley, su sola aprobación carecería de sentido o lo que es peor, podría contribuir a destruir aún más la confianza pública en el gobierno.

Según este último argumento, basado en reflexiones prácticas en torno a la garantía de aplicación y cumplimiento de este derecho, se considera que el marco estructural – los derechos ciudadanos, la maduración de la administración pública, la capacidad, los recursos, la independencia de organismos de supervisión, etc. – dentro del cual funciona la ley de acceso a la información es equivalente a su éxito en general. En la Conferencia Internacional sobre Acceso a la Información de 2008, Shekhar Sing planteó que aparentemente a los regimenes de transparencia les va mejor en lugares donde la gente siente que tiene cierto poder, especialmente en lo relativo a hacerle rendir cuentas al gobierno, y en caso de ser necesario, desafiar el sistema y los poderes del mismo. No obstante, para que la transparencia florezca, parece que este sentido de poder debe estar en equilibrio con la habilidad y la inclinación de solucionar los problemas de manera razonable y negociada, y no a través de la violencia. Las estructuras sociales institucionales que, en caso de existir, históricamente hayan promovido una tradición que apoye colectivamente la acción individual y, en caso de ser necesario, el trabajo en grupo, parecen también ofrecer ventajas para este proceso. Al parecer, es además necesario tener en cuenta el nivel de negativismo presente en la sociedad y las expectativas que las personas tienen del sistema (especialmente del gobierno). Sin embargo, cabe preguntarse si es suficiente con esto para impulsar la implementación y cumplimiento de la legislación.

Quizá sea de mayor importancia el sistema político del país, especialmente en términos

Con la colaboración de



del nivel democrático y representativo. Todo parece indicar que la independencia entre las diferentes ramas del gobierno y la interacción entre las mismas—particularmente el ejecutivo, la legislatura, y el poder judicial (y en ocasiones las fuerzas armadas como poder independiente) —constituyen factores críticos. Al parecer, la diversidad de opiniones, ideologías y formas de abordar los problemas (e incluso los conflictos) al interior de cada una de las ramas del gobierno a veces fomenta los regímenes de transparencia, como también lo hacen otros factores relacionados con la diversidad cultural e ideológica. El grado de independencia de los medios de comunicación del gobierno o de intereses corporativos y políticos puede ser de gran importancia, como también la diversidad de sus lealtades y qué tan progresista sea su agenda, además del rol de la comunidad internacional (y su cooperación y apoyo), incluyendo a las agencias bilaterales y multilaterales donantes.

Los regímenes de transparencia se ven por lo general afectados por la importancia relativa de la que gozan otras leyes contrarias a la transparencia, especialmente las leyes que protegen los secretos oficiales. Asimismo, las disposiciones de la ley que concuerden con una implementación y cumplimiento efectivos sirven de hoja de ruta para alcanzar el éxito en el futuro. Sus defensores recurren cada vez más a estrategias de litigio para impulsar acciones de implementación y aplicación.

Los grupos independientes y proactivos en la sociedad, incluyendo la comunidad jurídica, grupos de la sociedad civil—especialmente los grupos que trabajan por los derechos humanos y el medio ambiente—pueden contribuir bastante en la implementación y el mantenimiento de los regímenes de transparencia; algo que usualmente también puede hacer la comunidad internacional.

Las nuevas tecnologías pueden ayudar a encontrar maneras creativas de impulsar la implementación, asistir en la publicación proactiva de información y ayudar a los solicitantes – sobre todo en las sociedades de pequeños Estados donde el temor de represalias por solicitar información sirve como elemento de disuasión. No obstante, estas mismas tecnologías han generado otros desafíos, como los efectos sociales de tecnologías que avanzan con rapidez y sirven para excluir aún más a aquellos (gobiernos y ciudadanos por igual) que no tienen acceso a un “know-how” digital, además de su potencial para crear problemas de privacidad. Además, la dependencia gubernamental de la tecnología ha contribuido en algunos casos a que se produzca un “dumping informativo” en Internet en sustitución de un verdadero acceso a la información. Finalmente, es válido preguntarse si se cuenta con la evidencia empírica necesaria que permita demostrar el valor de las nuevas tecnologías para impulsar el derecho de acceso a la información.

Por último, al analizar el contexto en el que funcionan las leyes de acceso a la información, los factores culturales y los fenómenos de pequeños de Estados pueden desempeñar un papel decisivo.

Este grupo de trabajo investigará estos factores estructurales, tecnológicos y culturales, con énfasis en la manera como afectan la implementación, cumplimiento, sostenibilidad y

uso de leyes de acceso a la información. Los tipos de interrogantes que podríamos analizar son:

1. ¿Cuáles son las características estructurales necesarias para que prospere un régimen de acceso a la información? ¿Cuáles son los impedimentos estructurales para su implementación y aplicación? ¿Cómo podemos promover los factores necesarios cuando faltan o son débiles?
2. ¿Es apropiado tratar de implementar regímenes de transparencia cuando los factores más críticos son muy débiles?
3. ¿Por qué algunos países de la región han logrado su implementación, mientras otros no han podido hacerlo o han retrocedido?
4. ¿Cuál podría ser el papel de la tecnología, si tuviera alguno, para facilitar la transparencia? ¿Cómo mitigar los posibles daños (privacidad, línea divisoria digital, "dumping informativo")?
5. ¿Qué rol juega la cultura en la efectividad del derecho?
6. ¿Cómo manejamos los problemas específicos que nos enfrentan en sociedades pequeñas?
7. ¿Qué papel desempeña el litigio – sea nacional o supranacional?
8. ¿Qué influencia, de haberla, puede tener la comunidad internacional en este tema y cuál sería el mecanismo?
9. ¿Cómo se pueden aplicar soluciones estructurales para abordar las limitaciones políticas, económicas e institucionales?

THE
CARTER CENTER



**Conferencia Internacional sobre Acceso a la Información Pública:
Contexto Estructural y Cultural
Resumen de la Discusión y Hallazgos**

Este grupo de trabajo se centró en los factores estructurales y culturales que afectan la transparencia. Analizó el entorno estructural necesario para los regímenes de transparencia, la manera como las soluciones estructurales pueden lidiar con las distintas limitaciones y obstáculos estructurales a su implementación, el papel de la tecnología y algunos factores culturales. El grupo estuvo de acuerdo en que el derecho a la información es un derecho humano fundamental y por eso afirma que es necesario cambiar la nomenclatura a derecho de acceso a la información (DAI); se debe utilizar “registros públicos” en vez de “registros gubernamentales”; y se debe poner mayor énfasis en las personas que en los ciudadanos.

El grupo analizó los componentes de un régimen de transparencia eficaz, por ejemplo una ley que contemple un mecanismo independiente de apelación para aplicarla, un defensor del pueblo o un proceso de mediación, un poder judicial independiente, un mecanismo efectivo, e incentivos y sanciones para los funcionarios públicos. La construcción y fortalecimiento de regímenes DAI requiere un espacio político para las distintas partes interesadas; le corresponde al Estado proteger este espacio. El gobierno debe acompañar esta ley con reglamentos sólidos, por ejemplo leyes administrativas y de administración de registros. Lo ideal es que esta ley no se vea afectada por la primacía de otras leyes, como las que se refieren a secretos de Estado. Aunque con frecuencia el mecanismo dominante es la ley DAI, el grupo nos advirtió de la necesidad de tener cuidado con no pensar que los regímenes DAI empiezan y terminan con una ley. Hay rutas alternativas hacia la transparencia que refuerzan los elementos de transparencia en otras leyes. En el proceso de instituir el acceso a la información (AI) algunos modelos están orientados por la oferta o por la demanda, o son tipo mosaico. En algunos países no es factible la existencia de movimientos orientados por la demanda. Algunos organismos externos pueden obligar a que se establezcan regímenes AI, lo cual brinda a los actores nacionales una oportunidad para aprovechar el momento.

Su implementación debe verse como un proceso que requiere atención continua. Algunas personas en el grupo de trabajo plantearon que éste es más efectivo cuando se realiza por

fases. Se debe orientar a los proveedores de información para que vean esta ley con buenos ojos o la misma no tendrá mayor impacto. Un problema de gran importancia es la falta de recursos y presupuestos adecuados. El respaldo financiero de la comunidad internacional de donantes a los distintos países podría tener un impacto positivo en la eficacia de AI. Quizá el elemento principal para mantener un régimen de AI sea una demanda fuerte y constante, aun cuando un aspecto crítico es el desconocimiento público de la ley y su manera de funcionar. La movilización social puede impulsar la demanda de información pública. A la larga, los regímenes de transparencia funcionan mejor cuando las personas tienen un sentido de empoderamiento atenuado por una inclinación a resolver los problemas sin violencia.

La tecnología puede ser una gran ventaja y por eso debemos encontrar oportunidades innovadoras para alcanzar tres objetivos importantes: todos los documentos gubernamentales deben ser digitales y electrónicos, de fácil acceso (cuando no estén exentos o sean confidenciales) y sin costo alguno para los ciudadanos. Cuando un gobierno encomiende infraestructura tecnológica, es necesario analizar de qué manera podría el público acceder a esos datos. La tecnología de computación y los teléfonos celulares tienen un papel importante que desempeñar, aun cuando no debemos ver la tecnología como una panacea. Por lo tanto, es necesario que estemos al corriente de la línea divisoria digital. Los regímenes AI pueden fomentar el uso de nuevas tecnologías si promueven el derecho a la información, en vez de frustrarlo; estos esfuerzos no deben excluir los mecanismos tradicionales de divulgación de información.

Algunos participantes argumentaron que todos los países deben contar con una ley DAI, incluso si no son capaces de implementarla con eficacia; otros, por el contrario, opinaron que se necesita cierta institucionalidad básica antes de establecer un régimen DAI, pues podría ser contraproducente impulsar el AI en países que no están preparados para contraer un compromiso con la transparencia. Es posible que en los países no occidentales haya tensión entre transparencia, cultura y tradición. Se cree que la transparencia es una idea impuesta desde afuera, aun cuando el verdadero problema sea la manera de presentarla. Toda cultura tiene elementos de transparencia y secreto, aunque éstos se manifiesten de distinta manera. A pesar de los diversos conceptos culturales de la información, debemos concebirla como un proceso por el que toda sociedad atraviesa individualmente. Las cuestiones culturales, sean o no tabú, no deben retrasar el progreso.

Consensos sobre el meollo del problema:

Necesidades estructurales para que un régimen de transparencia sea eficaz:

- mecanismo independiente de apelaciones;
- incentivos y sanciones;
- disposición de divulgación proactiva;
- poder judicial independiente;
- un público informado, motivado y con capacidad de utilizar la ley;
- proveedores de información sensibles a la transparencia con las instalaciones/servicios necesarios;
- sistemas eficaces de creación y mantenimiento de registros;

- mecanismos efectivos de retroalimentación;
- medios investigativos independientes.

Recomendaciones y puntos de acción:

- el derecho a la información debe tratarse como un derecho fundamental cuyo ejercicio equitativo es obligación del Estado garantizar;
- como derecho fundamental debe ser accesible para todos los ciudadanos del mundo, independientemente del sistema político en que vivan;
- los tipos de imperativos de transparencia que son inherentes a distintas culturas del mundo varían y es necesario reconocerlos, fortalecerlos y apoyarlos;
- se debe utilizar el potencial de las nuevas tecnologías sin afectar adversamente a quienes no tengan acceso a las mismas;
- la ley DAI debe abarcar a todas las entidades privadas que reciban un financiamiento considerable del gobierno;
- todas las personas pueden acceder a cualquier información perteneciente a organizaciones privadas a la que el gobierno tenga acceso.



Grupo de Trabajo Tres

Actores No-Estatales y Multilaterales: examinando roles y responsabilidades

Facilitador: Anel Townsend

Rapporteur: Patrick Schmidt

- A. Lista de Participantes en grupo de trabajo
- B. Documento de síntesis del grupo de trabajo
- C. Resumen del grupo de trabajo de la conferencia internacional
- D. Sugerencias para leer
 1. Blanton, Thomas. "The Struggle for Openness in the International Financial Institutions." The Right to Know: Transparency for an Open World. Ed. Ann Florini (2007): 214-242, <http://www.cartercenter.org/accesstoinformation.html>.
 2. Calland, Richard. "Prizing Open the Profit-Making World." The Right to Know: Transparency for an Open World. Ed. Ann Florini (2007): 243-278, <http://www.cartercenter.org/accesstoinformation.html>.
 3. Roberts, Alasdair. "Structural Pluralism and the Right to Information." The University of Toronto Law Journal 51.3 (Summer, 2001): 243-271, http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=383666.

In collaboration with





Working Group Three
Non-State and Multilateral Actors: Examining Roles and Responsibilities

Grupo de Trabajo Tres
Actores No-Estatales y Multilaterales: examinando roles y responsabilidades

List of Participants / Lista de Participantes

Facilitator: Anel Townsend

Rapporteur: Patrick Schmidt

1. Santiago Cantón
2. Maria Elizabeth Dasso
3. Gonzalo Deustua
4. Benjamín Fernández
5. David Gollob
6. Alvaro Herrero
7. C.R. Hibbs
8. Joshua Lichtenstein
9. Emilene Martínez Morales
10. Javier Meléndez
11. Sean Moulton
12. Juan Pablo Olmedo
13. Katitza Rodríguez
14. Jorge Romero León
15. Thomas Susman
16. Elizabeth Velasco

THE
CARTER CENTER



Grupo Tres

Actores No Estatales y Multilaterales: examinando roles y responsabilidades

Documento de Síntesis

Como Richard Calland propuso en 2008 durante la conferencia internacional, en años recientes se han dado avances considerables en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con la promulgación de muchas leyes de acceso a la información alrededor del mundo y un reconocimiento generalizado de la importancia del principio de transparencia para el fortalecimiento de otros derechos, la profundización de la responsabilidad gubernamental y el fortalecimiento de la intención determinada y la “voz” ciudadanas. Esta tendencia positiva ha ocurrido en un contexto en el que ha habido una transferencia del poder público hacia el sector privado, ha crecido la importancia de la noción de responsabilidad social corporativa y ha aumentado la participación de las instituciones multilaterales en la gobernación global y el desarrollo de políticas públicas de desarrollo.

Por lo tanto, se está dando una importante conversación para encontrar la mejor manera de aplicar el principio de transparencia a los actores no estatales—en lo que se refiere a actores multilaterales y corporativos, incluyendo las instituciones financieras internacionales. Hay una serie de preguntas que ameritan un debate serio. Primero, existe una pregunta legal: ¿se puede aplicar el derecho de acceso a la información a los actores no estatales? Antes de responder esta pregunta es necesario distinguir y delinear los dos grupos de actores, pues el argumento tiene matices diferentes para cada uno de ellos. La mayoría de las entidades multilaterales son instituciones públicas. Es decir, aunque tengan nombres que sugieran una orientación hacia el sector privado, como por ejemplo La Corporación Financiera Internacional (IFC, por su siglas en inglés) que hace parte del Grupo del Banco Mundial y que fue establecida por estados que además son sus “dueños”, es una institución pública que debería estar sujeta a los mismos principios de responsabilidad y transparencia públicas. En el caso de las entidades multilaterales y especialmente las instituciones financieras internacionales, el tema a definir es cómo

Con la colaboración de



existen amplias diferencias en los estándares de las mismas, y puesto que estas políticas son voluntarias, se presentan serias dificultades a la hora de hacerlas cumplir, ni qué decir de la independencia y eficacia de los procedimientos de apelación.

El tema de la transparencia en relación con las corporaciones es un poco más complicado, y probablemente implica para muchos un salto conceptual mucho más difícil. El sistema de democracia liberal y capitalista que prevalece en estos momentos está construido, al menos parcialmente, sobre la base de la protección al capital privado. La noción de lo “privado” genera un aura que para muchos es difícil de penetrar. Lo “privado” es “privado”, y por consiguiente debe permanecer en secreto. El tema de la divulgación debe ser únicamente la decisión de los dueños de la información *privada*, y no se debe entender en términos del derecho al acceso. Este, por lo menos, es el argumento.

Pero las cosas han cambiado muchísimo durante las últimas décadas, y quizá nunca tanto como el año pasado. Primero que todo, hoy en día las corporaciones están sujetas a un número de exigencias de divulgación de información, por lo general resultantes de la regulación para proteger al consumidor—que van desde obligaciones en el etiquetado para los proveedores de alimentos y supermercados, pasando por las pruebas que se les exigen a las compañías farmacéuticas y llegando hasta la información de salud y seguridad de aerolíneas y fábricas. Segundo, muchas de las funciones “públicas” que solían llevar a cabo las entidades estatales son ahora realizadas por compañías privadas—luego de un auge a nivel mundial en las privatizaciones y contrataciones externas.

Tal vez de mayor importancia es que se han venido utilizando grandes sumas del dinero de los contribuyentes para sacar de apuros y apoyar a corporaciones privadas. Cabría preguntarse si al aumentar el dinero que se invierte en estos asuntos, esos dólares deberían estar acompañados de nuevos requisitos de transparencia.

Otros adelantos que vale la pena destacar en este ámbito incluyen el despertar de un movimiento global de la sociedad civil que es cada vez más poderoso y que ha presionado, algunas veces de forma muy eficaz, para acabar con el secreto en la información corporativa—la campaña Publish What You Pay (Divulgue Cuánto Paga) es un claro ejemplo de esto. Esto a su vez ha conducido a iniciativas innovadoras que incluyen múltiples partes interesadas, como la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias de Explotación Minera. Estas iniciativas buscan construir un consenso entre los actores principales—tanto estatales como no estatales—en torno a cuál es la información que se debe divulgar, quién debe hacerlo, para quién, y cuándo y cómo. Y por último, algunos regímenes legales visionarios recientes han hecho del acceso a la información en poder de entidades privados un derecho constitucional y estatutario según el cual el acceso es *necesario para el ejercicio o la protección de algún otro derecho*.

Por último, siguen surgiendo interrogantes respecto a si imponer requisitos de transparencia a otros “actores no estatales” como las organizaciones no gubernamentales o los medios de comunicación. ¿Están obligadas a divulgar información las ONG que reciben financiamiento público? ¿De qué manera se ven afectados otros derechos, como

la libertad de reunión o expresión, por obligaciones de apertura y acceso a la información?

Entonces se puede argumentar que ya no cabe plantearse la pregunta de si la información “privada” debe estar sujeta al principio de divulgación en nombre del interés del público—puesto que esta pregunta ya se respondió—sino más bien determinar cuál es la información que debe estar sujeta a dicho principio y cómo se pueden alcanzar esos ideales en la práctica.

Algunas preguntas que este grupo de trabajo puede analizar son las siguientes:

1. ¿Quién debe estar cobijado bajo una ley de acceso a la información o una política de divulgación y a través de qué medios y mecanismos?
2. ¿Cómo se debe establecer el principio de divulgación transparente en relación con la información en poder de actores no estatales para que obtenga el mismo estatus del derecho al acceso a la información pública?
3. ¿Hasta qué punto es necesario diferenciar entre distintos tipos de actores no estatales—corporaciones por un lado y entidades multilaterales por el otro? ¿Qué efecto tienen estas diferenciaciones en el diseño de instrumentos legales que se deberían aplicar?
4. ¿Cómo se puede motivar a los actores no estatales para que se involucren en el proceso cuando estos se sientan amenazados por una ley de divulgación o una política pública del mismo tipo?
5. ¿Qué papel juegan las iniciativas de transparencia sectoriales (EITI, iniciativas de transparencia presupuestal, etc.)? ¿Se deben fomentar este tipo de iniciativas? ¿Qué se puede aprender de estas iniciativas sectoriales para aplicarlo en regímenes integrales?
6. ¿Cuál es la mejor forma de garantizar que el “derecho” al acceso—ya sea voluntario o estatutario—se haga cumplir a fin de que tenga sentido para la persona en busca de información? ¿Qué recomendaciones específicas se deberían ofrecer al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo cuando analicen sus políticas? ¿Cómo funcionan estas políticas de divulgación en la práctica?
7. ¿Cómo se puede asegurar la continuidad y la constancia entre las políticas y los requisitos de las agencias multilaterales?
8. ¿La crisis económica y las acciones de rescate financiero han cambiado para siempre la naturaleza de algunas corporaciones privadas y sus argumentos a favor de mantener la confidencialidad?

9. Y con base en el punto anterior, ¿cuál es la mejor manera de garantizar el cumplimiento del sector privado, los donantes bilaterales, las instituciones financieras internacionales, y las ONGs?

THE
CARTER CENTER



**Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Información Pública:
Actores no estatales y multilaterales
Resumen de la Discusión y Hallazgos**

Este grupo de trabajo examinó los adelantos logrados en cuanto al acceso a la información (AI) durante las últimas dos décadas, paralelamente a una tendencia a que el poder procedente del sector público se vaya acumulando en el ámbito privado. Las personas participantes se centraron en quiénes debían estar cubiertos por una ley DAI, el argumento a favor de ampliar el alcance de los requisitos DAI a los actores no estatales, si las leyes de divulgación deben abarcar las organizaciones internacionales, las entidades y corporaciones privadas, y cómo garantizar que los distintos actores cumplan. El grupo empezó por establecer una tipología de organizaciones que poseen información relevante para el reconocimiento del AI como un derecho humano. No tardaron en aparecer tres categorías: organismos con fines de lucro, entidades públicas (no estatales pero relacionadas con el Estado) y entidades sociales. Es necesario analizar las acciones relacionadas con estas entidades para comprender sus responsabilidades de divulgación.

El grupo discutió una serie de principios aplicables a organizaciones / actores no estatales y analizó si el DAI debe ser aplicable a cualquier organización que administre fondos públicos o estatales, ejerza funciones públicas o preste servicios públicos, explote un bien público o tenga un impacto sobre los derechos humanos. Se llegó a un consenso más generalizado de que las leyes DAI deben aplicarse sin duda alguna a cualquier organización que se ubique en las primeras tres categorías. Hubo menos consenso en cuanto a la cuarta categoría; es decir, las organizaciones que tienen impacto sobre los derechos humanos. En términos conceptuales, el grupo reconoció la dificultad de hacer que las entidades privadas cumplan con un derecho humano por los límites aplicables cuando se contempla su ejecución en todo el mundo con distintos parámetros y normas culturales que afectan el concepto de derechos humanos.

Luego de una discusión sobre las instituciones financieras internacionales (IFI) y las organizaciones intergubernamentales (OIG), las personas participantes hicieron un llamado a la aplicación amplia de las leyes de transparencia basándose en el argumento de que el derecho de acceso a la información, como está contemplado en la Carta Internacional de Derechos, debe aplicarse a todas las OIG e IFI, al igual que a otras entidades públicas. Las IFI han aceptado que su apertura es necesaria, aunque sea

mínima, aun cuando la realidad sea más compleja. Los participantes destacaron la oportunidad de influir en el Banco Mundial por el interés de sus altos ejecutivos, las próximas consultas sobre sus políticas de divulgación y la reposición de los recursos de la Corporación Financiera Internacional, que apoya proyectos privados. Es necesario fomentar la participación significativa de partes interesadas y actores de la sociedad civil, y que estas discusiones se realicen en los idiomas de los pueblos afectados.

Es necesario definir cuándo una ONG es pública para determinar qué ONG y ONGI deben estar cubiertas. Un método que se puede utilizar es examinar las que se registran como exentas de impuestos. Un caso muy claro es el de las organizaciones que se benefician de su estado jurídico y reciben un subsidio en virtud de su exención. Por último, el grupo abordó la transparencia de las corporaciones. Algunos participantes definieron las corporaciones como creaciones del ámbito público; es decir, que están diseñadas para ayudar al bien público. No obstante, esta definición plantea una dificultad, pues se podría considerar que todos los aspectos de las actividades de una compañía privada pueden afectar el interés público. Otros participantes manifestaron reservas al respecto, pues explicaron que perderían aliados de negocios si exigían que las entidades privadas divulgaran información. Algunas corporaciones cuentan ya con políticas de divulgación, pero hay un problema filosófico en cuanto a la distinción entre derechos y derechos humanos. El grupo analizó el equilibrio entre los intereses patrimoniales de las compañías y la necesidad de que éstas reconozcan que algunas de sus actividades están tan entrelazadas en lo fundamental con los valores humanos, que es preciso apreciar la necesidad de contar con un mecanismo de acceso a la información. Lo mismo se aplica a los actores no estatales que explotan los recursos naturales de carácter público, por ejemplo, las industrias extractivas y el agua, que son esenciales para la dignidad humana.

El grupo decidió que todas las personas deben tener derecho de acceso a la información en posesión de grandes entidades privadas con fines de lucro cuando se requiera para el ejercicio o protección de un interés sustancial de derechos humanos (p. ej. aspectos relacionados con la salud, la seguridad, el medio ambiente y las libertades civiles). Se debe hacer efectivo este derecho en la legislación nacional que establezca procedimientos diseñados para imponer un peso administrativo mínimo a estas entidades. Todas las corporaciones multinacionales y las grandes empresas nacionales deberían divulgar de una manera voluntaria y proactiva información de interés público, como datos financieros esenciales e información que sea pertinente a la protección de los derechos humanos fundamentales. Por último, la posibilidad de apelar garantizaría que los distintos actores cumplan con este derecho. Se debe explorar en serio la posibilidad de una autoridad internacional de apelación.

Consensos sobre el meollo del problema:

- se ha establecido el derecho de acceso a la información pública, pero los actores no estatales y los organismos multilaterales tienen un fuerte impacto sobre los derechos humanos;

- por lo tanto, cabe preguntarse cómo se podría ampliar el derecho de acceso a la información para que abarque a actores no estatales tanto en principio como en la práctica.

Recomendaciones:

- La aplicación del derecho de acceso a la información a las tres series de actores no estatales y organismos multilaterales:
 - organizaciones intergubernamentales, incluyendo las instituciones financieras internacionales;
 - actores no estatales que desempeñen funciones públicas y/o reciban fondos públicos, y/o exploten recursos naturales de carácter público;
 - las grandes corporaciones con respecto a la información requerida para proteger o ejercer derechos humanos fundamentales.

Puntos de acción:

- las organizaciones intergubernamentales, incluyendo las IFI, deben cumplir con las normas y parámetros internacionales;
- llamado a la implementación efectiva y obtención de recursos de políticas de divulgación;
- acoger con beneplácito la evaluación del Banco Mundial e instar a un proceso abierto de consulta;
- las corporaciones multinacionales y las grandes empresas nacionales deben divulgar de una manera voluntaria y proactiva la información de interés público;
- el derecho nacional debe adoptar requisitos de divulgación para el financiamiento de acciones de incidencia en procesos políticos, incluyendo el financiamiento de partidos políticos.



Grupo de Trabajo Cuatro

Normas Internacionales: considerando los estándares universales y una comunidad global

Facilitador: Miguel Pulido
Rapporteur: Andres Mejia

- A. Lista de Participantes en grupo de trabajo
- B. Documento de síntesis del grupo de trabajo
- C. Resumen del grupo de trabajo de la conferencia internacional
- D. Visión conceptual del grupo de trabajo
 - 1. Florini, Ann. "The Evolution of International Norms." International Studies Quarterly 40 (1996): 363-389, <http://www.jstor.org/pss/2600716>.
 - 2. Neumayer, Eric. "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?" Journal of Conflict Resolution. 49:6 (2005): 925-953, <http://jcr.sagepub.com/cgi/content/abstract/49/6/925>.

In collaboration with





Working Group Four
Regional Norm Building: Examining Roles and Responsibilities

Grupo de Trabajo Cuatro
**Normas Internacionales: considerando los estándares universales
y una comunidad global**

List of Participants / Lista de Participantes

Facilitator: Miguel Pulido

Rapporteur: Andrés Mejía

1. Luis Enrique Aguilar
2. Patricia Álvarez
3. Jaime Aparicio Otero
4. Luis Castro
5. Sandra Coliver
6. Mercedes de Freitas
7. Carole Excell
8. María Julia Giorgelli
9. Agustín Jarquín Anaya
10. Edison Lanza
11. Silvia Molina
12. Marta Oyhanarte
13. Eneida Bastos Paes
14. Orlando Pérez
15. Moisés Sánchez
16. Dario Soto-Abril
17. John Wilson
18. Carlos Zelada
19. Juan Cruz Vieyra

THE
CARTER CENTER



Grupo Cuatro
Construcción de normas a nivel regional: Análisis de instrumentos y estándares regionales
Nota conceptual

El acceso a información pública está claramente establecido como un derecho humano. Ha sido reconocido como tal desde las constituciones de estados democráticos modernos hasta la Declaración universal de los derechos humanos (Artículo 19). Se ha incluido en todos los tratados que se rigen por la Ley internacional de los derechos humanos (como el Artículo 19 del Acuerdo internacional sobre derechos civiles y políticos y el Artículo 13 de la Convención de América).

Regionalmente, la Declaración de la Cumbre de las Américas en Nuevo León incluyó referencias importantes al acceso a información al afirmar que, “el acceso a información sostenido por el Estado, regido por normas constitucionales y legales, incluyendo aquellas relativas a la privacidad y confidencialidad, es una condición indispensable para la participación ciudadana y promueve un respeto efectivo de los derechos humanos. Estamos comprometidos con proveer el marco legal y normativo y las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a información a nuestros ciudadanos”. Se han expedido resoluciones posteriores de la Asamblea General de la OEA en relación con el acceso a información en las Américas, el Relator especial de la OEA para la libertad de expresión está encargado de monitorear el derecho a información en la región, y el Comité jurídico interamericano hace poco respaldó diez principios claves del derecho de acceso a información. Tal vez de mayor importancia es el hecho de que la Corte interamericana de derechos humanos, en el caso seminal de Claude v. Chile, sostuvo que el Artículo 13 le da un derecho fundamental a la información pública y obliga a que las autoridades públicas provean información. Esta decisión fue la primera en su género, y ha sido ampliamente referenciada en todo el mundo.

Pero, ¿se podría decir que estos mecanismos representan una “norma” clara sobre el acceso a información? Y de ser así, ¿constituyen una guía suficiente para que los estados promulguen e implementen legislación que satisfaga esta “norma” y los ciudadanos pongan en práctica sus derechos?

Con la colaboración de



Además de instrumentos internacionales y regionales, la legislación nacional se ha expandido para promover y proteger el acceso a información pública a lo largo de la región de las Américas. Se han creado mecanismos legales e institucionales en diversos países latinoamericanos que incluyen unidades especializadas en monitoreo y supervisión y organismos específicamente destinados a hacer cumplir la ley. Actualmente, más de la mitad de países en las Américas tiene algún tipo de legislación nacional, y aún un mayor número cuenta con leyes locales y Decretos supremos para establecer las bases del acceso a información.

Mientras existen similitudes entre muchas de estas leyes nacionales, también existen algunas diferencias importantes – particularmente en temas como las excepciones, los organismos de supervisión y las apelaciones. La implantación en toda la región es, en el mejor de los casos, fragmentada, y no existen pautas acerca de cómo ejecutar el nuevo derecho. Como lo afirmó Jorge Santistevan en la conferencia internacional en 2008, es evidente que en el mundo moderno existe una brecha entre los instrumentos internacionales y la legislación nacional y el reconocimiento concreto de los derechos humanos en la vida diaria. Esto explica parte de la dificultad de aplicar el derecho de acceso a información a casos específicos (*hacer valer la ley/cumplimiento*). Es por eso que la tarea de fortalecer el acceso a información no está limitada a la creación de normas e instituciones, y en cambio necesita que los ciudadanos tengan ánimos para supervisar que el derecho que consagra las normas se haga cumplir debidamente contra las autoridades, instituciones o compañías propietarias de información de interés público, y además se promueva en la sociedad como un todo.

Actualmente, la Organización de Estados Americanos se encuentra considerando la posibilidad de expedir un instrumento regional para promover el derecho de acceso a información. Las convenciones pueden servir para normalizar e incentivar, pero también pueden en últimas limitar el progreso. Los instrumentos regionales pueden brindarle ayuda a los esfuerzos de promoción en ambientes difíciles, ya que el compromiso regional del estado se puede usar como un trampolín para promover derechos nacionales. Las convenciones pueden ofrecer una expresión colectiva de cuáles son las conductas aceptables y cuáles no, y pueden crear incentivos para que los países adopten comportamientos favorables.

Por otro lado, la experiencia ha demostrado que los instrumentos regionales tienen limitaciones y detrimentos potenciales. Puesto que por naturaleza son documentos hechos por consenso, suelen constituir el denominador común más bajo, lo que reduce el estándar de los comportamientos aceptables. Además, tienden a no poderse hacer cumplir y carecen de suficientes mecanismos de supervisión. Tal vez de mayor importancia es el hecho de que puedan servir como una distracción del verdadero trabajo de promover el derecho, o, peor aún, minar avances anteriores.

Se podrían considerar mecanismos regionales que no sean convenciones, como por ejemplo desarrollar un plan de acción claro para la Declaración de la Cumbre de Nuevo León, un programa interamericano, una ley modelo, o incluso hasta un mecanismo

voluntario de monitoreo regional. Pero, ¿bastarían estas opciones para promover el derecho de acceso a información, o caerían presa de las mismas dificultades de los tratados y las convenciones?

Estas son algunas de las preguntas que este grupo de trabajo puede considerar:

1. ¿Existe una norma regional reconocida para el derecho de acceso a información? ¿Es suficiente? ¿Qué lugar ocupan otros derechos, como la privacidad y el derecho a información personal del que gozan los organismos públicos (*habeas data*)?
2. ¿Existe la necesidad de una convención o un tratado regionales? De ser así, ¿qué debe incluir? ¿Cuál sería el proceso para crearlo? ¿Y cómo se monitorearía y de qué manera se garantizaría el cumplimiento? De no ser así, ¿qué otros instrumentos se deben considerar?
3. ¿Ofrecen los mecanismos regionales suficientes pautas para los legisladores de los estados? ¿De quién es la responsabilidad de determinar los estándares, del estado o de los organismos regionales?
4. ¿Qué se necesita para monitorear mecanismos regionales y nacionales y cómo podemos medir el progreso? ¿Basta con el Relator especial? ¿Qué más necesita dicha oficina para cumplir con lo que se requiere?
5. ¿Qué mecanismos se les podrían aplicar a aquellas naciones que no cumplan con los instrumentos (incluyendo jurisprudencia) o las normas regionales?
6. ¿Cuál es el rol de otras instituciones regionales e internacionales, incluyendo la sociedad civil, para promover leyes nacionales y motivar a los estados a que se apunten y ratifiquen?

THE
CARTER CENTER



**Conferencia Internacional sobre el Acceso a la Información Pública:
Normas Internacionales
Resumen de la Discusión y Hallazgos**

Este grupo de trabajo abordó los aspectos políticos de una norma internacional para el derecho de acceso a la información (DAI). Analizaron algunos temas como la necesidad de celebrar convenciones o tratados supranacionales para establecer normas de transparencia, qué efecto producen los tratados en los gobiernos y su interacción con las IFI; también, el papel del sector privado y la manera de implementar y monitorear una convención. El grupo se encontró dividido – sobre todo por diferencias geográficas entre representantes de África y de las Américas – en torno a si el derecho a la información se beneficiaría de un instrumento internacional. Algunos se mostraron preocupados porque veían en los tratados una tendencia a inclinarse por el denominador común más bajo, lo que podría amenazar el progreso. Otros insistieron en que el acceso a la información (AI) es materia de derecho nacional, puesto que son personas las que solicitan información a su gobierno; no son solicitudes de gobierno a gobierno. No obstante, muchos integrantes del grupo manifestaron su apoyo a los intentos de crear un tratado por razones de incidencia. Los tratados pueden ser útiles en entornos difíciles, pues sirven para crear un ambiente que no limita sino que propicia. Cuando no se sabe qué es AI, es imposible introducir una ley desde fuera sin trabajar por la integración de la norma internacional en el sistema normativo nacional.

Los donantes tienen el poder de impulsar estos temas cuando hablan con los gobiernos. La presión externa que ejercen los bancos de desarrollo ha sido una manera de persuadir a los países para que participen. El Banco Mundial y otros siguen condicionando la ayuda a las políticas de AI. La clave es integrar el acceso a la información al “diálogo de políticas” con gobiernos asociados, que es uno de los requisitos para determinar si hay un buen entorno de gobernabilidad. Esta presión puede contribuir a cohesionar a los gobiernos que no compartan la misma opinión sobre AI. En cuanto al sector privado, las corporaciones se muestran más dispuestas a la transparencia cuando se dan cuenta que facilita sus actividades de negocios. De ahí que sea esencial apelar a sus intereses.

En términos de implementación, el grupo se centró en los dos niveles. A nivel nacional, se debe contar con grupos específicos de monitoreo que promuevan las normas y

garanticen el acceso. A nivel internacional, cualquier tratado debe estar acompañado de un mecanismo de seguimiento y entidad de monitoreo. Sin darle seguimiento o velar por su ejecución, ningún tratado tendría suficiente influencia internacional. Es más, sería peligroso promulgar un derecho sin un recurso para hacerlo efectivo o protegerlo. En el grupo había opiniones ambivalentes respecto a si debían confiar en las entidades existentes o crear nuevos cargos para cumplir con este papel de monitoreo. Los mecanismos recomendados incluían algunas herramientas como un relator especial, un organismo de vigilancia de la ONU y un comisionado de la ONU para el acceso a la información. Además, es necesario establecer un grupo local que trabaje con el grupo internacional para fines de retroalimentación; por ejemplo, a nivel de la ONU o un grupo de personas eminentes, como el Presidente Carter. Sin embargo, este empeño necesitará que los embajadores o funcionarios de alto rango realicen una valoración de factibilidad.

Consensos sobre el meollo del problema:

- el acceso a la información es un derecho fundamental que se debe reconocer universalmente;
- el acceso a la información también es un derecho inherente a la democracia, la gobernabilidad y es el desarrollo;
- el derecho de acceso a la información impone obligaciones a todos los Estados para garantizar el cumplimiento de este derecho (a petición y de una manera proactiva);
- las entidades regionales e internacionales tienen un papel que desempeñar en el desarrollo, monitoreo y aplicación del derecho de acceso a la información;
- sólo la promulgación de una ley es insuficiente para garantizar este derecho, por lo tanto se deben destinar suficientes recursos a la capacitación de funcionarios públicos y a la educación del público para mejorar la gestión de la información, potenciar al máximo la divulgación proactiva de la información y garantizar mecanismos eficaces de vigilancia;
- todos los sectores de la sociedad deben tener garantizado el derecho de acceso a la información por ser éste necesario para la gobernabilidad y el desarrollo.

Recomendaciones y puntos de acción

- Los instrumentos del derecho de acceso a la información deben garantizar que éste:
 - abarque a todas las personas y cubra toda la información en posesión o bajo el control de las entidades públicas, sujeto sólo a excepciones limitadas permitidas por el derecho internacional;
 - imponga a los Estados el requisito de divulgar proactivamente la información relacionada con el funcionamiento básico del gobierno;
 - se aplique a todos los poderes del Estado (incluyendo las entidades administrativas, judiciales y legislativas, al igual que los entes autónomos) a todos los niveles (federal, central, regional y local);
 - se aplique a las entidades privadas que desempeñen funciones públicas y/o presten servicios públicos, o funcionen con fondos públicos;

- se garantice a los solicitantes, según el derecho nacional, el derecho de apelar denegaciones de acceso a la información ante el tribunal u órgano similar competente para tomar decisiones vinculantes;
 - se debe aplicar también a organizaciones multilaterales, incluyendo instituciones financieras internacionales, bancos y organizaciones de desarrollo.
- Los organismos internacionales y regionales, incluyendo los de derechos humanos deben:
- adoptar medidas destinadas a garantizar que todos los Estados cuenten con mecanismos eficaces para promover y proteger el derecho a la información;
 - crear instrumentos internacionales aplicables para proteger y garantizar este derecho;
 - realizar un monitoreo continuo del cumplimiento de este derecho.



Grupo de Trabajo Cinco

Demanda: Identificar Deficiencias e Incrementar la Base de Usuarios

Facilitador: Carolyn Gomes

Rapporteur: Chris Hale

- A. Lista de participantes en grupo de trabajo
- B. Documento de síntesis del grupo de trabajo
- C. Sugerencias para leer
 1. El Proyecto Comunidades, IFAI:
<http://www.ifai.gob.mx/ProyectoComunidades>.
 2. Puddephatt, Andrews, Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws: The Cases of Bulgaria, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom, World Bank Institute Working Paper Series, 2009,
<http://right2info.org/resources/publications-1>.
 3. Holsen et al., Journalist's use of the UK FOIA, Open Government: a journal on Freedom of Information. Volume 2 Issue 1, April 2007,
<http://www.opengovjournal.org/article/view/771/791>.

In collaboration with





Working Group Five
Demand: Identifying the deficits and expanding the pool of users

Grupo de Trabajo Cinco
Demanda: Identificar Deficiencias e Incrementar la Base de Usuarios

List of Participants / Lista de Participantes

Facilitator: Carolyn Gomes

Rapporteur: Chris Hale

1. Gilma Agurcia
2. Carlos Alberto Barreda
3. Gil Castelo Branco
4. Fernando Castañeda
5. David Cohen
6. Darce Fardy
7. Joseph Foti
8. Debra Gersh Hernandez
9. Juan Pablo Guerrero
10. Manfredo Marroquín
11. Manuel Mora MacBeath
12. Tamer Medina
13. Ivana Moreira
14. Guillermo Noriega Esparza
15. Gustavo Palencia
16. Carlos Pimentel
17. Maria Poli
18. Marcos Villamán
19. Juan Javier Zeballos
20. Laura Zommer

THE
CARTER CENTER



Grupo Cinco

Demanda: Identificar Deficiencias e Incrementar la Base de Usuarios

Documento de Síntesis

En muchos países de las Américas, la demanda de aprobación de una ley de acceso a la información y las consiguientes solicitudes han estado limitadas a la élite o a unas cuantas organizaciones. Incluso en países donde las solicitudes son numerosas, como Estados Unidos y México, una revisión cuidadosa de los pocos datos que existen demuestra que la mayoría de solicitudes está relacionada con documentos personales (e.g. expedientes de veteranos o del seguro social) o bien que muchas fueron hechas por la misma pequeña cantidad de personas con un perfil similar (urbanas, hombres, nivel superior de educación).

Además, algunos países como Canadá muestran un bajo nivel histórico de uso, con un promedio aproximado de 50,000 solicitudes anuales. ¿Se trata de una restricción autoimpuesta, un factor cultural o un indicio de que los ciudadanos están satisfechos con la cantidad de datos disponibles a través de la publicación proactiva/automática de información?

Los gobiernos que aprueban leyes con la promesa de mayor participación ciudadana, confianza y renovadas relaciones, se ven a veces defraudados por la falta de apoyo generalizado a la ley y la impresión de que ésta sólo se utiliza para dar golpes y no como una herramienta. Los usuarios habituales reciben mayor atención y se crean políticas punitivas para desalentar o reducir la capacidad de solicitar información.

Con la colaboración de



Por lo general, el público desconoce la ley, sus beneficios y funcionamiento. Las campañas gubernamentales de información suelen ser de corta duración e ineficaces, pues no llegan a las comunidades que están fuera de las principales ciudades. Además, para muchos ciudadanos, la información de carácter netamente público – como los contratos y presupuestos – quizá no sea tan importante como sus documentos personales o sea tan compleja que resulte ininteligible. Después de largos períodos de deficiencias y restricciones de información pública, es probable que los ciudadanos lleguen a creer que la información estatal está reservada sólo para uso oficial y, por lo tanto, no la demanden.

Los perfiles de los usuarios están poco documentados y los motivos de sus solicitudes no se entienden bien. Los funcionarios públicos tienden a creer que los medios son los usuarios principales de las leyes de acceso a la información, mientras que en muchos países de las Américas, la proporción entre periodistas que utilizan las leyes de libertad de información y la población total de solicitantes es en general baja. Asimismo, con demasiada frecuencia los grupos de sociedad civil que promueven la aprobación o utilización de estas leyes, perciben el derecho de acceso a la información como un mecanismo contra la corrupción o de rendición de cuentas, en vez de llegar a una amplia gama de grupos y personas que se beneficiarían de la ley, por ejemplo organizaciones comunitarias, defensores de los consumidores y proponentes de derechos humanos y de medidas socioeconómicas.

Varios obstáculos inhiben a las personas de utilizar leyes de acceso a la información, por ejemplo las estructuras de pago, las restricciones tecnológicas, los requisitos para justificar las solicitudes o proporcionar la identidad de los solicitantes, y el analfabetismo. El entorno político local puede desalentar a los ciudadanos para solicitar información, pues podría verse como un reto al dominio de un partido u organización política única. Las percepciones de corrupción que prevalecen también pueden impedir que los ciudadanos tengan interés en las funciones gubernamentales, mucho menos el deseo de participar. Además, algunos factores sociopolíticos como la discriminación contra las mujeres y las personas de origen indígena pueden generar mayor desconfianza entre estas poblaciones.

No está claro quién es responsable de aumentar la demanda y captar poblaciones que no tienen una base sólida de usuarios, pero para quienes sería beneficioso tener mayor acceso a la información. ¿Quiénes deberían exigir la aprobación de la ley, el gobierno, la sociedad civil o los grupos originarios? El contexto político y social particular de un país, al igual que el ambiente en que se crea esta ley, desempeñan funciones esenciales a la hora de analizar a quién corresponde la responsabilidad de la relevancia y mantenimiento de la ley. La relación entre el gobierno y la sociedad civil, y la confianza en las instituciones públicas afectan la capacidad de varios actores de coordinar sus esfuerzos por promover demanda. Por último ¿hasta qué punto está la demanda de la ley vinculada a conceptos de ciudadanía, conciencia cívica y un sentido de apropiación?

Algunas preguntas que este grupo de trabajo puede analizar son como sigue:

1. ¿Cuáles son los perfiles de los solicitantes en los distintos países? ¿Representan una amplia gama de población? ¿Hay ejemplos en los que la demanda es sólida y diversificada?
2. ¿Por qué no se utilizan las leyes? ¿Por qué no se cuestiona la falta de implementación y cumplimiento?
3. ¿Cómo se pueden superar los obstáculos para el acceso?
4. ¿Cuál es el papel del gobierno en generar mayor demanda? ¿Qué cuestiones plantea y cómo resolverlas?
5. ¿Qué son estrategias eficaces e innovadoras para superar las bajas tasas de utilización o para ampliar la gama de usuarios? ¿Hay maneras de investigar cómo promover este derecho a través de estrategias de participación ya existentes, sobre todo de carácter subnacional y local?
6. ¿Cómo figura el papel del acceso a la información en los procesos más amplios de participación y rendición de cuentas?
7. ¿Cuál es el vínculo entre demanda y participación? ¿Qué otra investigación es necesaria?