

ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS AMÉRICAS

29 de octubre de 2009

CONFERENCISTA: JOSÉ MIGUEL VIVANCO
MODERADOR: COMISIONADO ÁNGEL JOSÉ TRINIDAD ZALDÍVAR

José Miguel Vivanco. Director ejecutivo de la División de las Américas de Human Rights Watch. Estudió Derecho en la Universidad de Chile y en la Universidad de Salamanca, y la maestría en la misma disciplina en la Universidad de Harvard. Entre 1987 y 1989 se desempeñó como abogado de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). En 1990 fundó el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, organización no gubernamental especializada en la representación de casos por violaciones de los derechos humanos ante organismos internacionales; ahí ocupó el cargo de director ejecutivo hasta agosto de 1994. Ha sido profesor asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown y en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins, ambas en Washington. En 2007 recibió el premio de Derechos Humanos de la Sociedad Americana de Derecho Internacional. Ha colaborado, con textos académicos y de opinión, en publicaciones como *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *Financial Times*, *International Herald Tribune*, *El Mercurio* y *Reforma*. También ha participado en programas de televisión en inglés y español, en cadenas como la BBC, la NBC y la CNN.

Es un gran privilegio participar en esta reunión. Tenemos una gran admiración por el trabajo del IFAI en México, que constituye un enorme esfuerzo para incrementar el ejercicio de las libertades públicas.

Hace algunos años, cuando concluía el sexenio del presidente Vicente Fox, decidimos hacer una evaluación de su gobierno en el ámbito de los derechos humanos y las libertades públicas. En ese informe, un documento bastante extenso, que está disponible en nuestra página web de Human Rights Watch [<http://www>.

hrw.org/es], tanto en inglés como en castellano –en inglés se llama *Mexico: lost in transition*, y en castellano, *México: el cambio inconcluso*–, intentamos examinar los resultados concretos de la gestión del presidente Fox en materia de derechos humanos. Para nosotros, su elección en el año 2000 había representado una oportunidad enorme para México y también, por cierto, para la región, porque se terminaba con un periodo de varias décadas caracterizado por el fraude sistemático, el recorte en materia de libertades públicas, las violaciones de derechos humanos, el rechazo a la cooperación internacional en el ámbito de los derechos humanos.

México era el campeón internacional para invocar la soberanía nacional y oponerse a la fiscalización o a la cooperación internacional en el terreno de los derechos humanos, y también en lo que tenía que ver con la libertad de expresión y el acceso a la información. Había pocas sociedades más cerradas que México en esta región, claramente con un doble discurso en muchos de estos temas, con una política exterior que se caracterizaba por promover relaciones y valores que no eran precisamente democráticos.

Cuando hicimos esa evaluación del sexenio del presidente Fox llegamos a la conclusión de que una de las áreas donde se podían exhibir aportes que beneficiaban a México era la legislación federal que permitía que los ciudadanos tuvieran acceso a la información del interés público. Me atrevería a decir que, en su momento, esa legislación y los mecanismos creados durante ese gobierno fueron pioneros en América Latina, pues no existían en la región casos comparables con el esfuerzo serio que se estaba haciendo aquí. Felizmente, esa nueva política en materia de acceso a la información pública se ha ido reproduciendo poco a poco en algunas partes del mundo y, en particular, en América Latina. En nuestro diagnóstico no pudimos decir lo mismo sobre otras áreas del ámbito de derechos humanos durante el sexenio del presidente Fox; sí reconocimos que en política exterior se habían dado saltos cualitativos de una significación mayor, lo que implicaba un giro de 180 grados en la política exterior de México. Pero, insisto, donde se han registrado progresos concretos es en este ámbito. Por eso me complace muchísimo estar con ustedes.

Ahora haré una revisión, fundamentalmente jurídica, de las fuentes de los estándares internacionales disponibles en el área del acceso a la información pública, tanto en la región como en el resto del mun-

do. Citaré algunos casos que, espero, resulten útiles en el análisis de una materia que está en evolución. Porque el debate sobre qué es lo que pertenece al dominio público, al interés público, es de reciente aparición. Es un tema que se ha ido perfilando en los últimos 20 años, pero que ha tenido un desarrollo más tangible en esta década.

Hoy día, en esta región damos por sentados principios básicos en materia de libertad de expresión. Éste es un derecho indispensable para fortalecer un debate democrático plural y es también, obviamente, una condición para el ejercicio de otros derechos. Sin embargo, hace unos años parecían ideales muy difíciles de alcanzar. En América Latina hemos ido construyendo, con mucho esfuerzo, un consenso a favor de la libertad de expresión, que tiene como pilar fundamental la convicción de que los Estados deben incrementar y fomentar la transparencia. Ello se debe no sólo a la necesidad de combatir la corrupción y lograr gestiones más eficientes, sino también a la obligación jurídica internacional que tienen los Estados de proteger y promover el derecho de acceso a la información pública.

Mi presentación se divide en cuatro partes. En primer lugar, explicaré cuáles son las fuentes del derecho internacional que justifican que el acceso a la información pública pueda entenderse como un derecho fundamental. Luego describiré cuál debe ser, según esas mismas fuentes, el alcance de este derecho. A continuación analizaré el consenso internacional sobre la relevancia del acceso a la información en el fortalecimiento de la democracia en la región, y concluiré con recomendaciones sobre las medidas que deben adoptar los Estados para cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales en este ámbito.

El derecho a investigar, recibir y difundir información está consagrado en diversos tratados internacionales; entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estos instrumentos internacionales señalan explícitamente el derecho a recibir y difundir información como un aspecto especial del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, el consenso internacional cada vez apunta más hacia considerar que este derecho abarca la obligación positiva de los Estados de brindar el acceso a la información de carácter público.

Tanto las organizaciones regionales como las internacionales han afirmado que el acceso a la información pública es un derecho fundamental de todas las personas. Por ejemplo, el cuarto

principio de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sostiene: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

En palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “El derecho a buscar o a tener acceso a información es uno de los elementos fundamentales de la libertad de palabra y de expresión. La libertad no producirá ningún efecto si el pueblo no tiene acceso a esa información. Este acceso es fundamental para una vida democrática”.

En las Américas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó este tema en el caso Claude Reyes y otros contra Chile, que se refiere a una solicitud de información realizada por el señor Reyes, quien presidía una organización no gubernamental que se dedicaba a analizar decisiones públicas sobre inversiones relacionadas con el uso de los recursos naturales en Chile. En el marco de su trabajo, Claude Reyes solicitó a las autoridades chilenas información sobre un proyecto económico llamado Río Cóndor para analizar su impacto sobre el medio ambiente. El Estado le entregó solamente parte de la información solicitada y el señor Reyes se inconformó por ello. El caso llegó a la Corte Interamericana, que por primera vez determinó que el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a recibir información en poder del Estado, así como la obligación del gobierno y de las distintas dependencias del Estado de brindarla. Concluyó, así, que Chile había violado el derecho del señor Reyes a la libertad de expresión protegida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Decía al principio de mi intervención que este tema está en evolución. Hay un consenso base, pero todavía no hay un acuerdo general sobre su alcance. Mi impresión es que en Europa, a diferencia de Estados Unidos, se maneja un concepto bastante más acotado del alcance del derecho al acceso a la información. Digo esto porque cuando uno analiza las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de los últimos años, puede concluir que ha interpretado que efectivamente existe el derecho a obtener información, si esa información existe, y el Estado tiene que proveerla, y que no deberían existir barreras arbitrarias que

impidan acceder a ella. Diría, sin embargo, que al Tribunal Europeo todavía le falta colocarse en hipótesis un poco más avanzadas para expandir el ejercicio de este derecho.

El Tribunal Europeo, por ejemplo, analizó en 2006 el alcance de este derecho en un interesante caso llamado *Stoll versus Suiza*. Trata sobre dos artículos que el periodista suizo Martin Stoll, publicó en un periódico de Zúrich en 1997 (nótese que para llegar a esta decisión tuvieron que pasar casi diez años después de la publicación de los artículos). En esos textos, el periodista criticaba el papel del entonces embajador suizo en Estados Unidos durante las negociaciones que sostuvieron el Congreso Judío Mundial y los bancos suizos, entre otros, para la compensación que se daría a víctimas del Holocausto por bienes que no habían sido reclamados y se encontraban depositados en bancos de Suiza. Esta controversia ocupó los titulares de todos los medios del mundo y tiene que ver con abusos cometidos por el nazismo durante la Segunda Guerra Mundial.

Los artículos de Stoll se basaron en un “documento estratégico”, que había sido clasificado como confidencial, preparado por el embajador suizo en Estados Unidos. O sea, el periodista, por medios que no fueron revelados, tuvo acceso a un documento, digamos, interno, de la Cancillería, y sobre esa base elaboró sus artículos, en los que reprodujo partes textuales de dicho documento. En 1999 el periodista fue sentenciado a una multa de 800 francos suizos por publicar *deliberaciones oficiales confidenciales*, según concluyó un tribunal suizo, que además señaló que Stoll había violado la confidencialidad de una documentación que era de carácter reservado e interno de la Cancillería suiza. La sentencia fue luego confirmada por el Tribunal Superior suizo.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos analizó, en este caso, hasta qué punto la confidencialidad de las relaciones diplomáticas puede justificar la reserva de información en el ámbito de la política exterior, y evaluó si la magnitud de la sanción impuesta influía en la determinación sobre si tal sanción violaba o no la libertad de expresión. La confidencialidad de las relaciones diplomáticas se justifica en principio, pero no a cualquier precio, sostuvo el Tribunal, y agregó que el papel de los medios como críticos y fiscalizadores o monitores de la actuación de las autoridades se aplica también a cuestiones de política exterior, actividad que no puede estar exenta de este tipo de escrutinio. El Tribunal también conclu-

yó que resultaba irrelevante que la sanción impuesta al periodista no fuera elevada (la multa de 800 francos suizos provocó un debate en Suiza, ya que se consideró que había sido casi simbólica), pues incluso si la condena no le impedía seguir expresándose, constituía una especie de censura que probablemente disuadiría a Stoll de realizar críticas similares en el futuro, y además podría inhibir la contribución de otros periodistas a discusiones públicas relevantes, con lo cual se socavaría el papel de la prensa como fuente de información y crítica de las acciones del gobierno.

En otro caso de este año, esta vez contra Hungría, el Tribunal Europeo volvió a hacer hincapié en la relevancia del derecho a obtener información de interés público. En esta ocasión analizó el papel de las organizaciones civiles que requieren información con el fin de influir en el debate público. Una organización húngara de derechos humanos solicitó copia de una demanda presentada por un legislador para que la Corte Constitucional húngara analizara la constitucionalidad de diversas modificaciones al Código Penal vinculadas con delitos de narcotráfico. El Tribunal Europeo concluyó que el monopolio que tenía la Corte Constitucional húngara para decidir qué tipo de información haría pública equivalía a una suerte de censura que podría dificultar la labor de los medios de comunicación y otros actores que dan seguimiento a la labor de las autoridades –incluyendo a los tribunales–, así como mermar el papel de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales como proveedores de información confiable sobre temas de interés público.

Si bien el Tribunal Europeo aclaró que este caso no alude a la denegación de un derecho de obtener información en poder del gobierno o del Estado, sostuvo que es un ejemplo claro de interferencia en la evaluación de la actuación pública. Consideró, además, que el Estado tiene la obligación de permitir que se entregue esta información para contribuir a un debate fidedigno, objetivo en la medida de lo posible, con información confiable.

A continuación me referiré a algunos parámetros básicos que se han desarrollado acerca del alcance que debe tener el derecho de acceso a la información. En primer lugar debe recordarse que este derecho está regido por el principio de máxima divulgación; es decir, debe presumirse que un Estado tiene la obligación jurídica de divulgar información: ésa es la presunción, no a la inversa. La presunción es, justamente, la premisa de la transmi-

sión, de compartir información, divulgar esta información cuando tiene un interés público. En segundo término, este principio se aplica a un amplio espectro de instituciones que incluye a aquellas que forman parte directa del gobierno, así como a otras que utilizan fondos públicos o desarrollan funciones públicas.

El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA) sostuvo en agosto de 2008, en sus principios sobre el derecho al acceso a la información, que éste se extiende a “todos los órganos públicos en todos los niveles del gobierno, incluyendo a los pertenecientes al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Poder Judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”. Agregó que este derecho de acceso a la información “se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio” por parte de un organismo de carácter público.

Otra premisa para el ejercicio de este derecho es que no se requiere explicar el motivo de la solicitud de información. La Declaración de Atlanta y el Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información de 2008, auspiciada por el Centro Carter y elaborada por más de 125 personas, provenientes de 40 países, que trabajan sobre el acceso a la información —entre ellas están representantes de gobiernos, de la sociedad civil, de organismos internacionales—, establece: “El derecho de solicitar información es independiente del interés personal que se pueda tener por dicha información, y nunca debería existir la necesidad de dar justificaciones o razones para solicitar la información”.

Según los tratados internacionales de derechos humanos, la presunción de que el gobierno debe proveer información solamente deja de aplicarse en circunstancias excepcionales. Las restricciones al ejercicio de la libertad de expresión se deben establecer específicamente en la ley, y limitarse a casos en los cuales la divulgación de información pudiera atentar contra los derechos de otras personas o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas.

El desarrollo de este derecho como un derecho fundamental tiene que ver en gran medida con un punto central que ha sido reconocido internacionalmente en los últimos años: el derecho

al acceso de la información entendido como un derecho crucial para garantizar el control democrático de las entidades públicas, para proveer la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se adelantó bastante a esta época y en la decisión de una opinión consultiva del año 1985 sostuvo que la participación ciudadana y el control democrático efectivos, al igual que el verdadero diálogo en una sociedad democrática, no pueden depender de información incompleta, parcial. En una interpretación de la libertad de expresión, que abarca tanto el derecho a expresarse como el derecho a obtener información, la Corte determinó: “La libertad de expresión [...] es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”. Ésta decisión emitida hace casi 25 años, es de la mayor significación en materia de libertad de expresión y acceso a la información.

Este consenso también se ha ido elaborando gracias al aporte tanto de la sociedad civil como de algunos gobiernos y órganos políticos de organismos internacionales. Por ejemplo, la mayoría de los jefes de Estado del hemisferio americano suscribieron en 1994 la Declaración de Chapultepec, bastante conocida ya, que dispone en su segundo principio que toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, y en su tercer principio establece: “Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”.

En el año 2000, especialistas sobre la libertad de expresión elaboraron los llamados Principios de Lima, los cuales fueron ratificados posteriormente por los relatores especiales para la libertad de expresión de la OEA y de la ONU. Esos principios establecen el derecho a la información como un derecho individual y un elemento necesario de la sociedad democrática, y determinan que los Estados deben poner a disposición del público la información en forma oportuna y completa. La Asamblea General de

la OEA, por su parte, ha sostenido cada año, desde el 2003, que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para que la democracia funcione adecuadamente y que los Estados tienen la obligación de asegurar el acceso a la información.

Voy a concluir con algunas ideas y recomendaciones concretas. A pesar de que en los tratados internacionales de derechos humanos hay un reconocimiento explícito del derecho a la información, y éste es aceptado por parte de las máximas autoridades de nuestros países, aún resta mucho camino por andar en la implementación interna de estas obligaciones jurídicas internacionales, asumidas voluntariamente y de buena fe por los Estados.

Algunos Estados en la región han ido adecuando lentamente sus normativas internas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de miembros de la sociedad civil o ciudadanos comunes y corrientes, periodistas, activistas, quienes normalmente enfrentan serios obstáculos para poder ejercer este derecho a plenitud. México, por ejemplo, como indiqué al principio, ha sido un pionero en el diseño de una ley en la materia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y sus respectivos mecanismos de implementación a través del IFAI. Sin embargo, eso no se ha traducido en la adopción de leyes equivalentes en todos los estados de la República.

Otros países han seguido el mismo camino. Chile acaba de aprobar una ley de acceso a la información, tras una sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En Argentina existe un decreto presidencial para acceder a información que está en manos del Poder Ejecutivo, pero no existe una ley que obligue a todas las instancias del gobierno a entregar esta información. En Venezuela el derecho está reconocido en la Constitución Bolivariana del año 1999, pero los ciudadanos encuentran múltiples obstáculos en la práctica para obtener información del gobierno del presidente Hugo Chávez.

Es indispensable que los Estados adopten medidas para adecuar sus legislaciones internas y sus prácticas a las obligaciones jurídicas que han adquirido. Algunas medidas que sería recomendable adoptar, en mi opinión, son las siguientes:

En primer lugar, hay que aprobar una legislación sobre acceso a la información que se aplique a todos los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los diversos niveles de gobierno; es decir, que exista no sólo en el ámbito federal en

aquellos Estados que tengan una organización constitucional federal, sino también en los ámbitos estatal, provincial y municipal. Las leyes deberían establecer el tipo de información que las autoridades públicas deben hacer pública por su propia cuenta, dándole la mayor difusión posible. Asimismo, se tendría que crear una instancia independiente para procesar las solicitudes de información y determinar reglas claras y limitadas para, en caso de que sea pertinente, negar la entrega de esta información.

En segundo término, hay que conformar archivos de información pública con una clasificación adecuada, que facilite el acceso a la información solicitada por los ciudadanos. También se requiere difundir con profusión campañas públicas sobre el derecho de acceso a la información y los mecanismos existentes para ejercerlo, con especial énfasis en promover el ejercicio de ese derecho por parte de quienes enfrentan dificultades para utilizar los mecanismos disponibles, como ocurre con los grupos más marginados y vulnerables de nuestra sociedad. Para estos efectos es importante tomar como parámetro mínimo la Convención sobre Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa. El primer tratado internacional en la materia está sujeto en la actualidad a su ratificación por parte de los Estados que forman parte de la Unión Europea.

También sería útil contar con la llamada Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una guía para su aplicación, que está siendo elaborada por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA con la colaboración de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, así como de la sociedad civil y de los Estados miembros de la organización.

Es de esperar que estos estándares internacionales sobre acceso a la información pública, sumados a las buenas prácticas que se han ido desarrollando y a espacios como esta reunión, donde se promueve una discusión seria sobre modelos existentes y prácticas y desafíos presentes, sirvan para seguir avanzando en la implementación de un derecho que es absolutamente fundamental si queremos seguir profundizando el ejercicio democrático en esta región.

Muchas gracias.

Ángel José Trinidad Zaldívar:

Con la exposición de José Miguel Vivanco hemos podido entender de una manera muy clara y rápida cómo es que estamos en

donde estamos en estos momentos en cuanto al derecho de acceso a la información. Simplemente retomaré dos o tres puntos que me parecen muy importantes.

Primero, hoy damos por sentados –nos dice José– ciertos principios y a veces se nos olvidan las dificultades que hemos tenido para llegar a ellos. El primer día de esta Semana Nacional de la Transparencia un ponente recordaba la postura que tuvo en 1992 la Suprema Corte de Justicia y citó parte de una tesis. De esa misma tesis quiero retomar algo que no se dijo en ese momento. Ese día se comentó que “no se pretendió establecer una garantía individual”, pero quizá faltó precisar la segunda parte de este punto: “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”. Eso es exactamente lo contrario de lo que hoy consideramos adecuado. Hoy se entiende como una garantía individual que cualquier gobernado, cuando lo estime oportuno, puede solicitar y obtener de los órganos del Estado cualquier información. Entonces, el desarrollo de este derecho, efectivamente, como dice nuestro ponente, no ha sido sencillo.

Nos comenta también que no hay un acuerdo respecto de los alcances del derecho de acceso a la información. Creo que eso queda muy claro, no solamente por los casos concretos de Suiza y Hungría que nos presenta, sino por toda la situación latinoamericana respecto de las diversas soluciones –si les podemos llamar así– que se han dado en los distintos países.

Esto me recuerda un estudio muy interesante realizado hace cerca de un año por Open Society, organización de la sociedad civil, en 14 países de Europa, África y América. Los participantes en el estudio efectuaron solicitudes de información en las oficinas de organismos y agencias gubernamentales y obtuvieron respuestas muy diversas. Por ejemplo, en Francia no les respondían o lo hacían dependiendo del sexo o del sector de origen de quien hacía la solicitud: no le contestaban lo mismo a un hombre que a una mujer; tampoco era igual la respuesta si el solicitante representaba a una organización de la sociedad civil o se ostentaba como empresario. En fin, esto quiere decir que, efectivamente, como indica nuestro ponente, todavía no hay claridad y acuerdo sobre los alcances del derecho de acceso a la información. Por ello, como también lo comentaba él,

es clave la organización de este tipo de encuentros, porque no podemos dejar de insistir en la trascendencia de un derecho tan fundamental como éste.

José Miguel retoma algunos de los parámetros, de los principios de este derecho, algunos provenientes de convenciones internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Les comento un caso concreto y muy reciente: hace escasas semanas, un mexicano residente en Estados Unidos se inconformó ante el IFAI porque una dependencia gubernamental le negó información con el argumento de que la solicitud había sido hecha desde otro país. Esa institución pública decía que no podía responder a dicha solicitud porque era un asunto de extraterritorialidad y el derecho de acceso a la información era sólo para los mexicanos. De ahí la relevancia de retomar los principios que nos comentó hoy José Miguel Vivanco. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras.

Esto es importante porque, curiosamente, tales principios no se contemplaron en los acuerdos internacionales ni en la Ley de Transparencia original en México. Tuvieron que pasar cuatro años para que, en 2006, se reformara la Ley Federal de Transparencia, a la que se agregó un segundo párrafo en el artículo sexto, el cual dice que el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y demás instrumentos internacionales suscritos por México. Creo que todos estos principios han quedado perfectamente establecidos en la reforma al artículo sexto constitucional y es por ello que ahora hay que buscar su aplicación.

Al final, nuestro conferencista tocó un punto sustancial: quien se encargue de resolver estas controversias entre los ciudadanos y las instituciones públicas debe ser un órgano autónomo, un *ombudsman* o un tribunal. Esto es importante porque algunos

de los principios que nos comentaba José tienen que ver con la obligatoriedad de que exista una autoridad para que resuelva estas controversias.

También se refirió a la relevancia de la promoción de este derecho. Se ha discutido mucho respecto del costo que tienen las instituciones especializadas en resolver controversias. Efectivamente, una de las tareas que implica mayores gastos es la promoción de este derecho. Pero, como bien decía nuestro ponente, esto es algo fundamental. Si no se da a conocer este derecho, será imposible o casi imposible que se utilice. Ya lo señalaba otro participante en esta reunión: derecho que no se conoce y no se utiliza, se pierde. Hoy, que tanto en el Congreso federal como en los congresos locales se discuten los presupuestos públicos, es importante que los legisladores consideren la necesidad de otorgar recursos suficientes a los institutos federal y estatales de acceso a la información a fin de que cuenten con recursos para llevar a cabo esta labor de promoción tan trascendental.

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE LA AUDIENCIA

José Miguel Vivanco: Preguntan acerca del financiamiento a los partidos políticos y las campañas políticas. Si bien en este caso no estamos frente a funcionarios públicos, las finanzas de los partidos políticos y las contribuciones que reciben deben formar parte de la regulación del derecho de acceso a la información. Me parece que esto es absolutamente fundamental.

Creo, además, que si uno quiere combatir las relaciones impropias del ejercicio del poder con algunos sectores de interés tiene que haber transparencia en todo. En diversas ocasiones he asistido a discusiones donde se ha hablado acerca de la necesidad de regular o no el *lobby* o cabildeo. Al respecto, recuerdo que en algún foro me dijeron: “Señor, aquí no existe el *lobby*, a eso nosotros le llamamos corrupción. Eso que en inglés tan elegantemente llaman *lobby*, que es tratar de influir en la adopción de políticas públicas y trabajar con el poder para impulsar algún interés particular, o incluso colectivo, eso lo denominamos corrupción. Acá no hay legislación sobre eso, pues no está permitido”. Me pareció una respuesta muy ciega, de muy corto alcance, que revela que no se entiende cómo funciona el poder y cómo se ejerce el poder en cualquier sociedad democrática.

Una de las esencias del ejercicio del poder es el contacto del líder político y de los partidos políticos con quienes votan por ellos, con sus bases, con quienes les ofrecen su apoyo. Esta relación debe estar no sólo regulada, sino también transparentada; es decir, accesible a la opinión pública para que uno sepa y entienda por qué tal o cual partido o tal o cual senador o congresista rechazó o apoyó determinada iniciativa. Eso forma parte del ejercicio de rendición de cuentas al ciudadano por parte de quienes lo representan en el poder. De modo que me parece que escudarse en el argumento de que esta legislación es sólo para el funcionario público, no es válido. Desde el punto de vista estrictamente técnico, legal, es posible que la ley hable del funcionario público, y ése es el actor que debe cooperar y entender que la presunción es de transparencia y no de secreto. Pero entonces lo que hace falta

es legislar para impedir que existan áreas donde se pueda decir: “Mire, yo no tengo que darle cuentas a nadie; estoy ejerciendo una función pública, pero como no soy funcionario, no califico en esas circunstancias; lo que hago no debe ser transparentado. En consecuencia, ni el IFAI ni cualquier otra institución me tiene que pedir cuentas de nada”. Creo que por eso estamos en una reunión como ésta y ese debate poco a poco va evolucionando.

Otra pregunta: si el funcionario público que se niega a cumplir con estas disposiciones no es sancionado, entonces, ¿de qué sirve la regulación del derecho de acceso a la información? En mi opinión, si el funcionario público en términos arbitrarios se niega a cumplir con un deber que tiene claramente establecido en la ley, debe ser, efectivamente, objeto de algún tipo de sanción de carácter administrativo; debería contemplarse, incluso, como sanción última, la destitución o suspensión de sus funciones. Si la infracción no va acompañada de algún tipo de sanción administrativa, será muy difícil cambiar la práctica indebida. Ésta es una norma general que se aplica en cualquier ámbito del derecho.

Preguntan también si en materia penal hay derecho de acceso a la información. Depende. Obviamente, si uno quiere lograr información de un tribunal que está investigando a la mafia y donde la revelación de información del curso de un proceso puede afectar el éxito de la investigación, en cualquier parte del mundo esa información va a estar restringida. Y me parece bien que lo esté, si existen condiciones que impiden compartir información detallada respecto de un caso que está en curso, sobre el que se están haciendo investigaciones, especialmente cuando se trata del crimen organizado, pero también en otros ámbitos. Claro está, si ya hay una sentencia o un proceso terminado, no creo que exista razón alguna por la que los jueces nieguen el acceso a la información.