



DESAFÍOS PARA EL FUTURO

LA CRECIENTE OLA DE LAI QUE HA IDO EXTENDIÉNDOSE A LO LARGO DEL MUNDO DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS CONSTITUYE UNA GRAN ESPERANZA PARA EL FUTURO. Como Blanton lo señala: "El movimiento internacional hacia la libertad de información está a punto de transformar el concepto mismo de gobernabilidad democrática. El movimiento está creando nuevas normas, generando nuevas expectativas y nuevas exigencias para cualquier gobierno que se digne en considerarse como una democracia" (Blanton, 2002: 56). Asimismo, como Roberts ha escrito "alguna vez la responsabilidad estuvo del lado de los defensores de los derechos a la libre información quienes tenían que argumentar a favor de la transparencia; hoy esa responsabilidad está en los gobiernos quienes tienen que argumentar a favor de la conveniencia de la secrecía" (Roberts, 1999: 1). Los papeles se han invertido radicalmente.

Además, el hecho de que muchas de las leyes más recientes

hayan sido aprobadas en el mundo en desarrollo, algunos de los cuales aún sin haber experimentado procesos de transiciones democráticas, es otro dato alentador. Esto significa que las LAI ni son exclusivas de los países ricos ni dependen exclusivamente de la existencia de un cambio radical de régimen político. Dado el contexto político correcto, las LAI pueden ser adoptadas en casi cualquier país del mundo en cualquier momento.

Sin embargo, existen también algunos grandes desafíos. Uno de los retos más importantes es el "pluralismo estructural" que ha surgido en la administración pública a nivel mundial. En la medida que el sector público disminuye, las tareas públicas están siendo desarrolladas cada vez más por corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, contratistas independientes o entidades paraestatales. Típicamente las LAI han sido desarrolladas como una forma de controlar el nuevo estado administrativo o el llamado "cuarto poder" que emergió

a lo largo de los siglos XIX y XX. El acceso a la información por el público ha sido uno de las mejores formas de dinamizar y controlar las vastas burocracias weberianas y evitar la amenaza de verse atrapado en la "jaula de hierro" que ellas significaban. Sin embargo, ahora la situación es otra. "El viejo sistema de controles administrativos, construido para un mundo en el cual el poder estaba concentrado en el gobierno y sus agencias, ya no funciona... la idea de lo que constituye un abuso de poder está expandiéndose en un momento en el que el poder mismo está escapándose de las restricciones impuestas por el régimen regulatorio de la posguerra" (Roberts, 2001: 270-271).

Parece que nos encontramos ante la paradójica situación de estar siendo inundados por una ola que ha agotado su tiempo. Justo en el momento en que las LAI han empezado a generalizarse, los gobiernos han encontrado una forma de salirse por la puerta trasera. Ello plantea un desafío mayor para los derechos

de libre información. Hay que seguir el ejemplo de países como Sudáfrica y expandir el alcance de las LAI por encima y más allá del sector público. Por ejemplo, la aprobación de una modificación a la LAI en el Senado mexicano el 30 de marzo de 2005 que permite que los fideicomisos sean sujetos de escrutinio público constituye un paso crucial en la dirección correcta.

La generalización de leyes que obligan a las empresas privadas a notificar al público acerca de los riesgos de sus operaciones (p.e. emisiones tóxicas) o el uso de sus productos (p.e. medicinas) puede ser una solución parcial a este desafío. Por ejemplo, Mary Graham ha argumentado que hoy estamos siendo testigos de la emergencia de lo que ella denomina un nuevo “tecnopulismo”.

La combinación de nuevos accesos a información estandarizada y nuevas tecnologías, especialmente el crecimiento del Internet, ha puesto en funcionamiento un proceso irreversible

que involucra peligros y oportunidades. Los ciudadanos comunes y corrientes hoy pueden hacer lo que los reguladores gubernamentales solían hacer. “...Armados con los hechos, pueden llegar a crear presiones de cambio a través de lo que compran o la forma en que invierten, dónde trabajan, cómo votan y a qué grupos se unen. La expansión de la Red ofrece nuevos caminos para distribuir y personalizar información automáticamente impulsando el poder de la apertura informativa”. (Graham, 2002: 137)

Esto nos lleva al segundo desafío, o en este caso ante la segunda oportunidad para la expansión del derecho de información: la internet. La red constituye un poderoso mecanismo de comunicación que puede ser utilizado para facilitar el acceso a información pública y de todo tipo. En particular, con la internet las secciones referentes a la “obligación de publicar” de las LAI toman

una importancia mayor. Dado que la publicación en el internet pone la información en la esfera pública mucho más eficientemente que la impresión de los reportes tradicionales, estas secciones deberían adquirir una mayor atención en las nuevas LAI y en las futuras reformas de las viejas LAI. De nueva cuenta la LAI mexicana constituye un ejemplo muy positivo en este sentido, pues obliga a las agencias gubernamentales a subir una gran cantidad de su información a la internet y a ofrecer centros de cómputo al público con objeto de acceder a esta información.

Un tercer desafío es que el proceso de implementación de una LAI es generalmente mucho más complejo que la aprobación de la misma. Como Roberts señala:

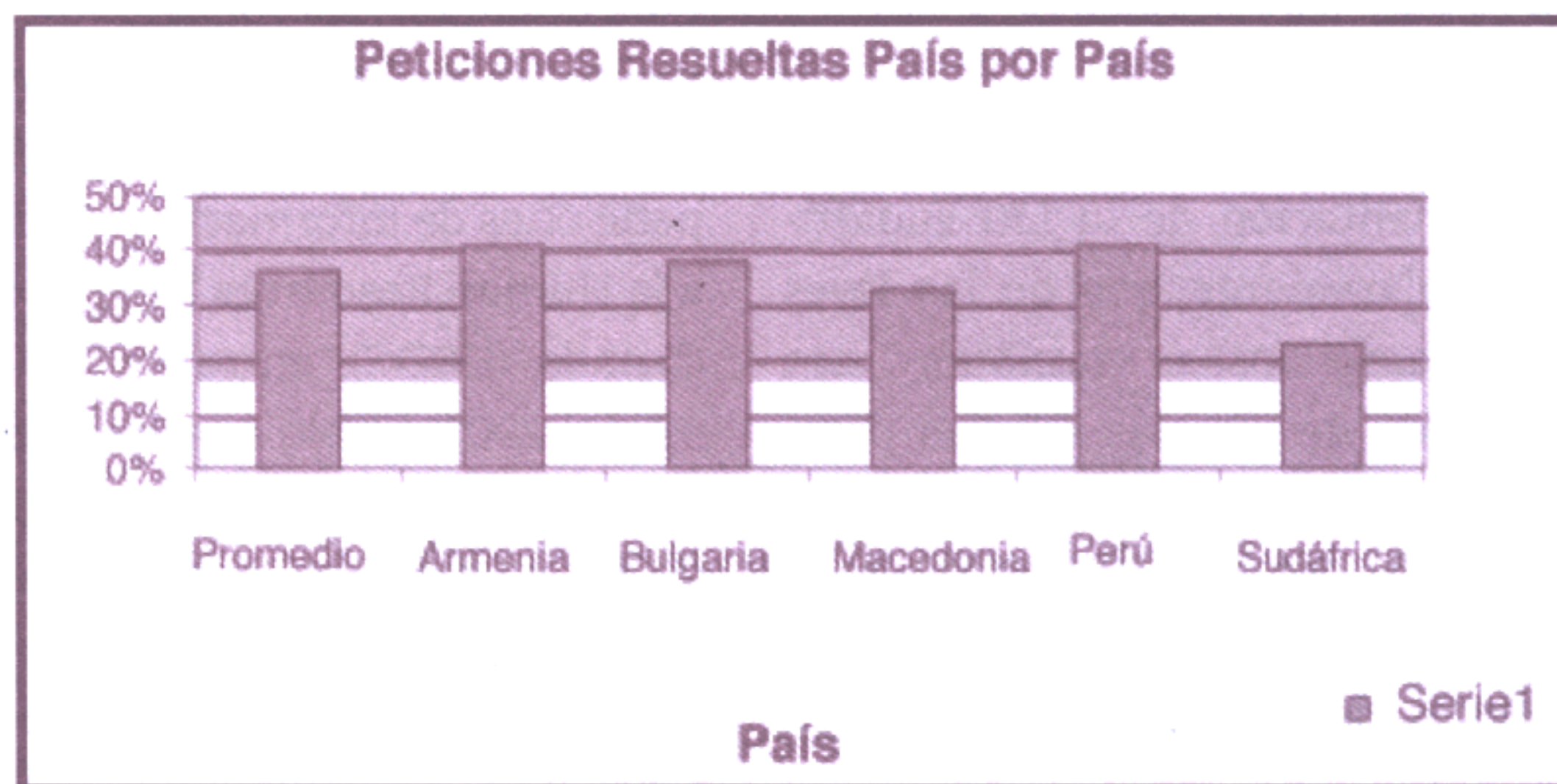
El que una LAI sea exitosa en asegurar el derecho a la información depende de manera contundente de la predisposición de los funcionarios y servidores públicos que están a cargo de administrarla. Los derechos

legales pueden dañarse seriamente si las instituciones gubernamentales rehúsan a comprometer recursos suficientes para la implementación de la LAI o si consistentemente emplean los poderes discrecionales que la ley les otorga en formas que inhiban el espíritu de la misma legislación. (Roberts, 2002: 176)

De hecho, un reciente estudio comparativo conducido por la “Open Society Justice Initiative” (Open Society Institute, 2004) concluye que los problemas de implementación de las LAI pueden ser endémicos. El estudio reveló que en promedio sólo treinta y cinco por ciento de las solicitudes de información son resueltas en su totalidad. Muchas de ellas no son ni procesadas o siquiera aceptadas para empezar. Alrededor de treinta y seis por ciento de las solicitudes resultaron en negativas tácitas sin respuesta formal alguna. Esta encuesta piloto incluyó cinco países: (Armenia, Bulgaria, Macedonia, Perú y

Sudáfrica), dos de los cuales (Armenia y Macedonia) no tienen una LAI. Sin embargo, no hubo una diferencia importante entre los países con y sin LAI en términos de posibilidades de acceso a la información pública. Incluso en algunos casos los países sin LAI tuvieron mejores resultados que los países con LAI. Por ejemplo, 41% de las solicitudes fueron resueltas en Armenia en comparación con el nimio 23% de Sudáfrica. (Ver Figura 2)

Figura 2: Peticiones Resueltas País por País
% Casos resueltos



Fuente: Open Society Institute (2004: 13)

De acuerdo al Open Society Institute estos datos son altamente preocupantes pues las LAI no estarían cumpliendo con su tarea básica. Sin embargo, estos mismos datos también pueden ser leídos en un sentido positivo en tanto que “destacan el argumento, generalmente utilizado por los promotores de las LAI, en el sentido de que la introducción de una ley de acceso a la información no tiene porque ser vista como una amenaza a las autoridades públicas, puesto que éstas ya han venido practicando un grado importante de apertura en sus operaciones” (Open Society Institute, 2004: 13).

Estudios independientes sobre la implementación de la LAI sudafricana, claramente una de las leyes más ambiciosas, también nos advierten de algunas señales preocupantes. Una encuesta desarrollada hace dos años por el Open Democracy Advice Center (ODAC), después de la promulgación de la ley revela que sólo el 30 por ciento de las instituciones públicas y sólo

el 11 por ciento de las organizaciones privadas sabían de la existencia de la ley y se encontraban implementándola. Además sólo el 9 por ciento de las instituciones gubernamentales y 6% de las privadas habían empezado a compilar los archivos legalmente mandados (Currie & Klaaren, 2003: 74). En general, “la utilización de la [LAI] por el público en los dos primeros años de operación ha sido extremadamente limitado” (South African History Archive (SAHA) citado en Currie & Klaaren, 2003: 74).

En Canadá, también parece haber dificultades con la implementación de su LAI. Un estudio desarrollado por Roberts (2002) de 2,120 peticiones de información solicitada a la Human Resources Development Canada (HRDC), entre los años de 1999 y 2001, reveló que las solicitudes de los medios de comunicación, de los partidos políticos y aquellas que tocaban puntos sensibles fueron procesados de forma muy diferente a las solicitudes del resto de los ciudadanos. El gobierno respon-

dió más lentamente y con respuestas de menor calidad a estas solicitudes “delicadas”, violando el principio de “trato igualitario” consagrado en la LAI canadiense.

Este tipo de estudios son extremadamente útiles para una evaluación inicial de la efectividad de las LAI en la práctica. Sin embargo, con objeto de permitir comparaciones históricas y sistemáticas entre los diferentes países es urgente desarrollar un conjunto de indicadores

CON OBJETO DE PERMITIR COMPARACIONES HISTÓRICAS Y SISTEMÁTICAS ENTRE LOS DIFERENTES PAÍSES ES URGENTE DESARROLLAR UN CONJUNTO DE INDICADORES QUE PUEDAN SER USADOS PARA SEGUIR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA.

que puedan ser usados para seguir la implementación de las leyes de transparencia. Un grupo de investigadores de la Murdoch University en Australia se encuentra actualmente desarrollando un sistema de este tipo. Inspirados por el “Índice de Percepción de la Corrupción” (Corruption Perception Index) desarrollado por Transparencia Internacional y los índices de sustentabilidad del Dow Jones, este grupo ha empezado a desarrollar un “índice comparativo de libertad de información”. En un primer momento se aplicará este índice a las LAI en Australia, Suecia, los Estados Unidos, Sudáfrica e Indonesia. Incluye un análisis de los objetivos de las leyes, una muestra de solicitudes provenientes de periodistas y una encuesta de actitudes sobre la libertad de información de líderes políticos y servidores públicos (Lidberg, Phillips and Tanner, 2003: 90).

Un elemento adicional en relación con el funcionamiento de las LAI es la cuestión referente a quién

utiliza las leyes de acceso a la información con más frecuencia. Ciertamente algunos de sus más frecuentes usuarios en casi todos los países son las grandes corporaciones que buscan información que pueda ser de utilidad comercial para ellas. Por ejemplo, durante el primer año de funcionamiento de la LAI de Japón la agencia que más solicitudes de información recibió fue la agencia nacional de impuestos. Parece que esto fue porque esta institución cuenta con listas de las personas con los ingresos más altos en el país, información extremadamente valiosa para los comerciantes (Repeta, 2003: 56). Este tipo de información puede llegar a ser muy lucrativa, en particular si logras conseguirla antes que tus competidores.

Este uso de las LAI no tiene por qué ser necesariamente negativo, pero definitivamente no debe ser la razón principal que rija la aprobación y el funcionamiento de dichas leyes. Los gobiernos y las Comisiones de Información necesi-

tan promover más activamente la utilización de las LAI por parte de los más diversos actores sociales como son los periodistas, los académicos, y los grupos de la sociedad civil. Con ello las LAI se podrán convertir en fuentes más efectivas para el mejoramiento de la rendición de cuentas gubernamental.

Un cuarto desafío es que a veces hay intentos por parte del gobierno para atacar o debilitar LAI particularmente fuertes. Por ejemplo, las reformas aprobadas en 2003 a la Ley de Libertad de Información en Irlanda representó un claro retroceso respecto a la ley original que data de 1997. Esta reforma extendió el límite de tiempo para hacer pública la información de 5 a 10 años, limitó significativamente el acceso a las deliberaciones internas del gobierno, expandió la aplicación de las excepciones por razones de seguridad nacional, agregó nuevas excepciones, impuso límites a la definición de “información factual” no sujeta a excepciones cruciales e incrementó las cuotas para los

usuarios, entre otros retrocesos importantes. De forma preocupante esta reforma fue aprobada en el quinto aniversario de la Ley cuando grandes cantidades de información gubernamental estaba a punto de hacerse pública. Estas reformas han llevado a algunos especialistas a afirmar que “las reformas a la LAI irlandesa han alterado su carácter sustancialmente. En su forma original, la ley era relativamente progresista medida por los estándares internacionales. Aunque sería demasiado decir que la ley ha sido totalmente desmantelada, sí ha sido debilitada considerablemente”. (McDonagh, 2003: 84).

En Japón el ataque ha sido diferente. En mayo de 2002 un periódico de circulación nacional reveló que los funcionarios del gobierno de la Secretaría de la Defensa habían elaborado una lista de personas que había solicitado información pública, “conducido investigaciones de esas personas y después distribuyeron esa información” a los empleados de la Secretaría (Repeta, 2003:

58). Desafortunadamente tal conducta no está penalizada y ha servido para intimidar a los usuarios de la LAI japonesa.

Un último desafío para las LAI es la preocupación creciente con asuntos de seguridad nacional desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Como ya hemos discutido arriba, el asunto de las excepciones por razones de seguridad nacional siempre ha sido un tema medular en el debate sobre la naturaleza de las leyes de acceso a la información. El nuevo embate internacional de los Estados Unidos en su llamada “Guerra contra el Terrorismo” amenaza con inhibir

una gran parte de los avances que habían sido alcanzados hasta ahora en el ámbito del acceso a la información. Pareciera que el terrorismo hace a casi cualquier área del gobierno central una defensora de la “seguridad nacional”.

Como ejemplo de cómo preocupaciones de seguridad nacional pueden obstaculizar avances en el área de acceso a la información pública, vemos que bajo presión para unirse a OTAN la ola de nuevas LAI en Europa central y oriental ha sido acompañado por nuevas leyes de “secrecía del Estado” que restringen el acceso a la información pública.

Tabla 3: LAI y Leyes de Secretos del Estado en Europa Central y Oriental

PAIS	ESTATUS EN OTAN	LAI	LEY DE SECRETOS
Albania	Candidato	1999	1999
Bulgaria	Candidato	2000	2002
República Checa	1999	1999	1998
Estonia	Candidato	2000	1999
Hungría	1999	1992	1995
Latvia	Candidato	1998	1997
Lituania	Candidato	2000	1995
Polonia	1999	2001	1999
Romania	Candidato	2001	2002
Slovakia	Candidato	2000	2001
Slovenia	Candidato	Ninguna	2001

Adaptado de Roberts (2003: 151)

En conclusión, para que el movimiento mundial hacia la libertad de información siga creciendo, es fundamental la participación activa de la sociedad civil. Sin la presión y movilización constantes de la sociedad civil, las LAI corren el riesgo de convertirse en letra muerta y los principios que las motivan pueden llegar a ser suplantados por intereses menos democráticos. No podemos esperar que los gobiernos cambien por sí mismos. Los vientos de la modernización y la globalización no convertirán de forma automática burócratas cerrados en servidores públicos abiertos y transparentes. El debate público y la acción política son elementos claves en la consolidación de la transparencia.

Esta batalla por la transparencia también debe ser fortalecida a través de la investigación sistemática de los orígenes y el funcionamiento de las LAI existentes. ¿Cuáles son las coaliciones y coyunturas políticas que mejor facilitan la aprobación de una LAI? ¿Qué explica la gran diversidad en los contenidos de

las LAI? Después de ser establecidas formalmente, ¿Cuáles son los instrumentos necesarios que permitan el cabal funcionamiento de las LAI aprobadas? ¿Existiría algún patrón de desarrollo o “ciclo vital” (nacimiento, desarrollo y desaparición) de las LAI? ¿Cuáles serían las condiciones sociales, políticas y económicas que constituirían un ambiente favorable al desarrollo de las LAI? Sólo por medio de la expansión de nuestro conocimiento científico de los orígenes, la naturaleza y el desarrollo de las LAI podremos consolidar el Derecho a la Información a nivel global.

SIN LA PRESIÓN Y MOVILIZACIÓN CONSTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL, LAS LAI CORREN EL RIESGO DE CONVERTIRSE EN LETRA MUERTA Y LOS PRINCIPIOS QUE LAS MOTIVAN PUEDEN LLEGAR A SER SUPLANTADOS POR INTERESES MENOS DEMOCRÁTICOS.