

La ley de acceso a la información: básica en un proceso cultural de cambio

Entrevista con Moisés Sánchez

IDHUCA

En esta entrevista, Moisés Sánchez, director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso de Chile, explica la importancia de una ley de acceso a la información en el marco de los derechos humanos. En este orden, destaca los avances en la región, la participación del sistema interamericano, los dinamismos políticos que se generan en torno a ella, la transparencia de los órganos del Estado y el rol ciudadano como factor determinante para su concreción.

¿Con qué fin genera, pide y guarda información un Estado? Para ser eficiente, para garantizar que las actividades de las personas particulares no dañen el interés colectivo, para prestarles servicios o para cuidar su salud y su vida. Todas las respuestas posibles a esta pregunta podrían resumirse en una razón esencial: el beneficio público, el bien común. Por eso no se entienden ni aceptan los pretextos para impedir el acceso ciudadano a datos, metodologías, documentos y todo aquello que archivan sus instituciones. Si el fin último es que la gente vea los archivos que le pertenecen a la sociedad y de los cuales el aparato público es solo un custodio, en función de lo antes señalado no debería ser problema el acceso a la información pública, salvo en contadas excepciones; al contrario, le permitiría al Gobierno gozar de la confianza amplia de la población y del apoyo decidido de los contribuyentes para avanzar en el desarrollo de los planes y proyectos nacionales.

Sin embargo, esa cortina de hierro informativa que en varios países latinoamericanos se extiende entre la ciudadanía y sus instituciones genera las sospechas de quienes creen que algo esconde o trama el Estado en perjuicio de la población. Quizá como recuerdo de aquellos tiempos cuando se asesinaba a alguien por saber mucho, cuando exigir derechos era un delito o cuando decir la verdad era justificación para la muerte, mucha gente todavía no se atreve a reclamar transparencia pública.

No obstante, en la región hay países que ya dieron un paso adelante aprobando leyes para obtener información estatal. Algunos, por

la presión ciudadana; otros, por la de organismos internacionales de derechos humanos. Al sistema interamericano llegan demandas en las que se alega un derecho relacionado con el de la información: el de conocer la verdad. Ha sido quizá uno de los más invocados, sobre todo en aquellos casos ocurridos en el marco de un conflicto o de una dictadura. Conocer la verdad supone, necesariamente, contar con la información necesaria y suficiente; en tal sentido, debería exigirse a las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad y el Estado en general que abran sus archivos para saber qué pasó exactamente con las víctimas ejecutadas, detenidas, torturadas, desaparecidas o exiliadas.

Eso es algo importante y tiene sustento en el Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, publicado en 2007 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos. También lo tiene en la resolución 59 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en 1946. En ésta se afirmó que “la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abonado en el tema al condenar al Estado chileno en el caso Claude Reyes y otros relacionados con la negación de información respecto al impacto ambiental de un proyecto de deforestación.

Así las cosas, mientras en El Salvador se discute la necesidad de aprobar una ley de acceso a la información, la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, a través de la Maestría en Comunicación, y con el apoyo del Departamento de Ciencias Jurídicas y el Instituto de Derechos Humanos, realizó la Cátedra Interamericana de Derecho de la Información, con la participación de Perla Gómez, coordinadora general de la fundación Libertad de Información-México A.C. (Limac); y Moisés Sánchez, director ejecutivo de la Fundación Pro Acceso de Chile.

Este último ha litigado para limitar los alcances de las normas de secreto y reserva en

su país, especialmente en instancias administrativas; así logró ya numerosos dictámenes y fallos favorables que han sentado precedentes de importancia en la materia. Además, participó en diversas etapas del caso Claude Reyes. Considerando su experiencia en el tema, reproducimos una entrevista que el IDHUCA realizó con el experto.

¿Desde cuándo se vuelve importante el tema del acceso a la información?

El acceso a la información es de los nuevos temas de derechos humanos. Yo diría que surge en la década de 1990 y es impulsado de 2000 en adelante, gracias a la discusión que se generó al interior del sistema interamericano de derechos humanos a partir de un caso que presentamos, en el que se condenó al Estado de Chile por no haber dado información de carácter ambiental a ciertos ciudadanos. También por el interés explícito que tuvo el relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante esa época, el argentino Eduardo Bertoni, que vio en el acceso a la información una oportunidad para hacer avanzar la agenda de la libertad de expresión. Ello tiene que ver con que ésta no solamente es coartada por medios directos, como asesinatos de periodistas o restricciones a la propiedad de los medios de comunicación, sino también por vías indirectas. Una de éstas es el control de la información. Hay otras, como la distribución de la publicidad oficial, la censura indirecta, las malas prácticas laborales que derivan en presión a los periodistas, el tema de las radiofrecuencias; y el acceso a la información forma parte de esta agenda de temas.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite un importante fallo donde no solamente le reconoce la importancia, sino que además le da el carácter de derecho autónomo, con principios propios que lo hacen ser, aparte de un componente de la libertad de expresión, un elemento que ayuda a promover otros derechos humanos; especialmente los de carácter económico, social y cultural, como educación, salud, medioambiente, acceso a

la vivienda y más. En la medida que se tiene más información, la ciudadanía tiene mayores posibilidades de tomar mejores decisiones en su vida cotidiana.

Y los ciudadanos, ¿están ejerciendo ese derecho?

Siendo una agenda nueva, todavía falta mucho. Hay países, como México, que han avanzado bastante y donde uno puede ver que, en términos generales, si bien al principio esto fue vinculado al tema de la corrupción, después empezaron a predominar otros como salud, educación, vivienda, jubilaciones y pensiones. Yo podría decir que ahora se está caminando hacia su carácter propio: que los ciudadanos puedan acceder a la información para tomar decisiones que afecten su calidad de vida.

En este sentido, ¿qué tan importante es que se apruebe una ley de acceso a la información?

La ley debe ser, más bien, representativa de un proceso cultural de cambio; por sí sola no implica, necesariamente, que se mejore el estándar de respuesta del aparato público frente a solicitudes de los ciudadanos. La misma Corte Interamericana dice que no basta con una ley, porque éstas son fácilmente desconocidas. Lo que se requiere es un verdadero cambio cultural al interior del aparato estatal; un cambio que pasa, ineludiblemente, por la capacitación de los funcionarios públicos, por sensibilizarlos en el sentido que este es un derecho y que ya no pueden estar pensando con la misma lógica pro estatal de siempre: que la información que genera el Estado es del Estado, y entonces se entrega al ciudadano solamente la información que el Estado quiere entregar.

¿Por qué esa lógica?

Es cultural, básicamente. Hay algunos que la vinculan con la tradición monárquica borbónica que viene de la época de los reyes,

cuando éstos eran absolutos, todopoderosos; el ciudadano era un súbdito, y el máximo derecho que tenía un súbdito era pedirle cosas a su rey, pero éste se reservaba el derecho hasta de responderle. Eso se refleja en nuestros ordenamientos constitucionales con el derecho de petición, que es una construcción hecha desde el Estado. Es el Estado, como encarnación de ese rey, el que deja que un ciudadano le pida cosas, pero, de manera correlativa, no está obligado a entregar información o a dar respuesta si no lo estima necesario. Y de ahí que el acceso a la información aparezca como un avance en la profundización de nuestras democracias. No es solamente acceder a datos, sino a una nueva dinámica de relación entre el ciudadano y la autoridad, donde el ciudadano no solo puede pedir, sino que tiene el derecho de exigir que se le respondan ciertos cuestionamientos que son de interés público.

En ese sentido, ¿tienen alguna influencia los procesos vividos en Latinoamérica?

Yo creo que sí. Siendo Latinoamérica heredera de una tradición hispánica monárquica, el ejercicio del poder vertical se instaló en todas las culturas de nuestra región. Por tanto, lo que sucede en Chile o Argentina no es muy diferente de lo que pasa en Centroamérica; cambian los matices, las formas. El Estado es omnipotente, absoluto, y es difícil cambiar esa lógica hacia otra más horizontal, donde los funcionarios públicos sean representantes, delegados por la ciudadanía para que ejerzan la función pública. Hay ahí una razón histórica, sociológica: la historia de nuestras últimas décadas ha mostrado un ejercicio muy vertical del poder, y los funcionarios, acostumbrados a esa lógica, responden en esa misma ruta de pensamiento.

¿Existe ahora en el ciudadano un cambio hacia una cultura de pedir que los funcionarios rindan cuentas?

Hay muchos hechos vinculados a corrup-

ción que han permitido visibilizar en los ciudadanos la necesidad de exigir la rendición de cuentas. Sé que no en todos los países existe la misma capacidad de reclamar auditorías públicas de lo que hace el poder, pero de alguna forma la gente está más sensibilizada frente a los actos de corrupción y eso implica un menoscabo al poder absoluto estatal. A partir de ahí, establecer una lógica más horizontal es cosa de tiempo.

Y el servidor público, ¿está entendiendo esa necesidad de establecer una lógica horizontal?

Creo que hay países donde han avanzado muy bien y están internalizando eso. México es un buen caso; el mismo Chile, que ha sido condenado por la Corte Interamericana y donde la mayor parte de las solicitudes presentadas este año han sido respondidas satisfactoriamente, cosa que hace tres años era impensable, ha visto la necesidad de respetar este derecho como una necesidad histórica en términos de modernización de la gestión pública. Muchos de nuestros países están avanzando hacia un proceso de internacionalización, con mucha conexión con organismos financieros internacionales, tratados de libre comercio, acuerdos internacionales vinculantes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros, que establecen ciertas obligaciones de información. Y aunque desde el punto de vista de los derechos humanos el avance no sea completo, la necesidad histórica hará que los estándares de transparencia se eleven para insertarnos en este contexto internacional, y eso, naturalmente, nos beneficia porque se genera un ambiente más propicio para este tipo de reformas.

¿Está pesando más la presión de las empresas en el cambio de esa lógica en la gestión pública?

La presión viene básicamente por el lado de los acuerdos internacionales. Estamos sometidos por las mismas reglas que rigen la inversión extranjera. Van a ser los Estados de donde proviene el inversionista los que van a

imponer las reglas del juego. Van a decir: “Perfecto, hagamos un acuerdo comercial, pero tú comprométete a imponer reglas claras en términos de procedimientos públicos, compras públicas, transparencia en licitaciones...”. Así, el Estado se está viendo obligado.

Desde el punto de vista de la demanda de información, creo que hay un boom importante de tres grupos: los ciudadanos organizados, donde destaco el rol de las organizaciones de derechos humanos y de las ambientales, que han liderado esta agenda; por otro lado, están los medios de comunicación y los periodistas, que han visto en esta herramienta un importante apoyo en su labor, especialmente en la investigación periodística; y, finalmente, el sector privado, que ve en el acceso a la información una forma de impedir que los Estados generen ventajas indebidas en la competencia. Suele suceder, por ejemplo, que en muchos Estados existen regulaciones hechas a la medida para favorecer a ciertas empresas. Un Estado donde rigen altos niveles de transparencia y acceso a la información permitiría a las otras empresas saber qué es lo que se está haciendo en materia regulatoria, para anticiparse a esas situaciones y generar un mercado mucho más competitivo.

Ahora, creo que, entre estos tres grupos, los que han tenido cierto liderazgo son las organizaciones de ciudadanos y los periodistas de la región. El sector privado no se ha involucrado en esta primera instancia; no obstante, la experiencia internacional indica que son actores que a corto plazo se involucrarán y generarán mucha demanda hacia el Estado. Eso será positivo, porque lo obligará a mejorar sus procesos de entrega y beneficiará a la sociedad entera más allá de que sea del sector privado o no. En el caso de Canadá, Inglaterra, Estados Unidos y México, la mayor parte de solicitudes vienen del sector privado, no del ciudadano.

A nivel internacional, ¿qué principios se han tomado en cuenta en la formulación de leyes de acceso a la información?

Los principios irrenunciables tienen que ver con la consagración del [principio] de máxima revelación, esto es, toda la información del

Estado es pública, a menos que concurra una causal de reserva o de secreto como la seguridad nacional. Eso conlleva que no sea del ciudadano la carga de probar que la información es pública, sino que es el Estado quien debe demostrar que es reservada. Otro principio importante, que viene del fallo de la Corte Interamericana, es el de proporcionalidad. Aun en la aplicación de la reserva de la información, ésta puede no aplicarse si se acredita que el daño producido a la sociedad, al reservarla, es mayor que el beneficio; se hace, pues, un equilibrio. Ahí hay un elemento de ponderación que la Corte estimó importante y que debiera estar presente en todas las legislaciones.

Hay otros principios, como el de un procedimiento efectivo de respuesta a las solicitudes. No es posible decir que tenemos un sistema de información transparente si ésta no se entrega de manera concreta. No saco nada, por ejemplo, con pedir información sobre un proyecto vial que se está desarrollando, y que me lo entreguen diez años después, cuando ya fue construido; la rapidez es importante.

¿Cómo se puede evitar que los Estados manipulen las causales de reserva o secreto para negarse a dar la información?

La discusión, por lo menos en Latinoamérica, ha estado centrada no tanto en las causales de reserva, sino más bien en la obligación estatal de responder, porque es muy difícil encontrar Estados que te contesten denegando información con el argumento de que eso afecta los derechos de terceros o de la empresa privada, o que es de seguridad nacional. Lo que en general va a suceder es que no te respondan o simplemente te nieguen la información y no te justifiquen el porqué. El debate de las causales de reserva es importante, pero creo que aún no estamos en el estadio para hacerlo porque la primera lucha está en concienciar a los Estados de que tienen

la obligación de responder y justificar por qué están negando la información y cuáles son las causales de reserva legales.

¿Qué ha planteado el sistema interamericano respecto a los casos y solicitudes que se le han presentado?

La Corte Interamericana ha visto solamente un caso: el de Claude Reyes contra Chile. El fallo es importante porque establece los mayores estándares a nivel internacional, incluso mayores que los europeos. En Europa se puede tener acceso a documentos, esa es la

doctrina, pero el concepto de información que estableció la Corte es mucho más amplio. Por ejemplo, [se puede] conocer la metodología con que se obtuvo cierta información; eso no es un documento, es preguntarle al funcionario qué criterio usó para hacer

tal informe. En ese sentido, la calificación de la información es bastante más amplia. Yo pudiera saber con qué personas se han entrevistado los funcionarios públicos mientras están en su período; le podría pedir a un ministro la lista de las personas con las cuales se ha entrevistado o una copia de su agenda pública, y debería entregármela. Por eso, el tema más bien es cómo podemos aplicar sus conclusiones en nuestros países.

¿Cuáles son las lecciones que ha dejado este proceso por lograr acceso a la información pública en Latinoamérica?

Primero, que es un tema estrictamente político, más que legal. Muchas veces se cree que esto tiene que ver con la generación de leyes o reglamentos, pero todo eso no serviría de nada si no se tiene conciencia de la importancia política del tema. Entender tal dinámica permitió que la Corte Interamericana pudiera fallar a favor de protegerlo. La otra es que todavía falta mucho por avanzar. Lo que establece la Corte son estándares mínimos que no obligan

al Estado a generar información en temas muy importantes y de interés público, como los ambientales, de salud, de derechos humanos y más. Y otra lección es que se puede avanzar desde distintas lógicas. Por ejemplo, todos los procesos de modernización estatal pueden avanzar en aquellos aspectos [en los] que este estándar no avanza: las medidas de transparencia activa, los catálogos de información de los servicios públicos, que se deben poner a disposición del ciudadano de manera preactiva. Puede ser una interesante oportunidad para instalar la publicidad de ciertos temas que por la vía de derechos humanos sería extrañísimo exigirlos. La convergencia entre los estándares de derechos humanos y los procesos de modernización del Estado es un aprendizaje que todavía tenemos pendiente.

¿Cuál sería, entonces, la estrategia para lograr que los Estados generen información?

Ese es un gran deseo de todos, pero lo primero que debemos pensar es que esa información que le vamos a pedir debe ser de alto interés público, porque detrás de esto también hay costos, significa una erogación de recursos financieros, y eso compete con otras necesidades como educación, salud y vivienda, que son prioridades. Generar información no es barato; sin embargo, hay ciertos temas, como derechos humanos, los ambientales o los de alta conflictividad social, donde los Estados sí debieran generar información obligatoriamente. Hay sectores, como la política ambiental o la carcelaria, en los que si el Estado no cuenta con información, es imposible que haga algo. Tienes que saber qué está pasando dentro de las cárceles para saber qué medidas tomar, y ahí, desde el punto de vista de la función pública, tú podrías exigir al Estado que genere esa información.

Hay una estrategia muy interesante que establece el Convenio de Arus, un convenio europeo sobre acceso a la información ambiental

que, curiosamente, de forma explícita establece que los Estados no están obligados a generar la información que no tienen, pero a la vez señala ciertos estándares de información que sí deben tener disponible al público porque es necesaria para las políticas ambientales. No obliga a generar información cuando alguien la pide, pero obliga a tenerla siempre generada porque tiene que ver con su función pública más que con el ejercicio de un derecho; ahí es donde te digo que la lógica de modernización puede converger con los avances de los estándares de derechos humanos.

¿Cómo evitar que, al solicitar la información, se le entregue a la población un exceso de papeles en los que no pueda encontrar lo que busca?

Hay casos risibles en materia ambiental. En Chile pidieron información más técnica sobre este mismo proyecto ambiental que motivó el caso de la Corte Interamericana, y entregaron tanta que pesaba una tonelada; era una habitación completa llena de documentos. Obviamente, los inundaron y los colapsaron. Eso no debiera ser así. Yo creo que si bien la Corte Interamericana no estableció la obligación de generar información, sí pienso que la de entregarla incluye sistematizarla por lo menos en un grado mínimo. Generar casos de litigio que permitan establecer esto puede ser muy interesante; además, esto tiene que ver con la calidad de la información: cómo llega al ciudadano y si le es útil.

¿Deben estar los partidos políticos sujetos a las leyes de acceso a la información? ¿Están obligados a dar cuentas de dónde reciben sus fondos?

Lamentablemente, la sentencia de la Corte Interamericana no se pronuncia sobre eso; no obstante, yo creo que hay importantes avances a nivel internacional. Desde el punto de vista de la Convención Interamericana Contra la

Uno podría exigirle a los partidos que hicieran pública la información sobre la procedencia de sus fondos, pero eso excede lo meramente legal; tiene que ver con un razonamiento conceptual de lo que debiera ser público.

Corrupción, uno de los temas clave ha sido la obligación de los partidos políticos de dar cuenta de dónde obtienen sus recursos para financiar las campañas. Es una agenda muy interesante y que, en cierta forma, es el meollo del asunto de la corrupción a nivel regional. De todos los actos de corrupción, un porcentaje muy mínimo, y muy miserable también, consiste en gente que mete la mano en la caja para llevársela a la casa; en general, la corrupción consiste en desviar los fondos para fines electorales. Es un tema que, en nuestra región, lastimosamente, no tiene mucho avance. ¿Qué aporte puede hacer el acceso a la información acá? Siendo un tema de alto interés público, los partidos políticos debieran dar cuenta de dónde obtienen sus fondos. Cuando los recursos vienen de los impuestos que pagan los ciudadanos, por supuesto que deben rendir cuentas como cualquier organismo público; ahí no debe haber ninguna excepción. Lo difícil está en el otro financiamiento, el privado. En un concepto más amplio del interés público, uno podría exigirle a los partidos que hicieran pública esa información, pero eso excede lo meramente legal; tiene que ver con un razonamiento conceptual de lo que debiera ser público.

¿Cómo lograr la transparencia en los otros órganos estatales, más allá del Ejecutivo?

Los poderes Legislativo y Judicial no son distintos del Ejecutivo. Hacen cosas diferentes, tienen roles distintos, pero en esencia tienen similares entornos administrativos. Todos hacen contrataciones públicas, todos tienen fondos destinados a ejercer funciones de interés público; solo cambia la forma en que participan de las decisiones políticas. Pero, en general, se quedan bastante más atrasados que el Ejecutivo, porque la primera mirada en el tema de

acceso y transparencia es hacia este último. De alguna forma, para bien o para mal, con ganas o sin ganas, voluntaria o involuntariamente, en el Ejecutivo se está avanzando, pero en el Legislativo se han presentado muchas dificultades, y en el Judicial muchas más todavía.

¿A qué aspectos debe poner atención la ciudadanía en estos órganos del Estado?

A nivel legislativo, a las declaraciones juradas patrimoniales que permiten monitorear cómo entra un legislador y cómo sale. Esto es válido para todos los servicios, pero ese órgano es bastante más receloso. El otro tema es el relacionado con la toma de decisiones y con las normativas que están adoptando. En muchas ocasiones, las sesiones son secretas, no se puede tener acceso a las comisiones de trabajo y la ciudadanía no puede participar. Ahí hay un espacio enorme por avanzar porque esas discusiones deben ser públicas, aunque haya ámbitos de reserva como cuando se discute una política de seguridad o de inteligencia; eso sí pudiera ser reservado. Pero asumo que el 99% no se refiere a eso; entonces, debieran ser abiertas.

En el Judicial, más allá de la transparencia en los procesos, creo que los aspectos más importantes son los que se vinculan a la democracia interna: el procedimiento para calificar a los jueces, ¿es transparente?, ¿el ciudadano puede tener información sobre el mismo?, por ejemplo. Lo otro es saber los antecedentes de los jueces en [la] toma de decisiones en ciertas materias de alto interés público, porque hay jueces que son más proclives a fallar de manera progresista, otros [son] más conservadores y otros intermedios. Es legítimo saber cómo resuelve en estos casos un juez que se postula como candidato a la Corte Suprema.

El ciudadano común y corriente no pedirá información relacionada con actos de corrupción, pero sí sobre las políticas urbanas que están afectando a su comuna o sobre ciertas políticas sociales para saber en qué se están gastando los recursos públicos destinados a su jubilación.

¿Cuál es el camino para que existan o se abran mecanismos para solicitar información pública?

Como dicen los economistas, hay dos vías de intervención: por la oferta y por la demanda. Por el lado de la oferta, es la provisión de información del Estado. El Estado debe generar procedimientos sencillos y rápidos que permitan que la información llegue de manera oportuna y completa al ciudadano; de lo contrario, éste se va a desmotivar. Y por el lado de la demanda, hay que generar capacidad en la ciudadanía no solamente para solicitar información y llenar los documentos, sino también [para] mostrarle cómo eso tiene implicaciones concretas y directas en su calidad de vida. En ese sentido, centrar la discusión en el tema de la corrupción hace que el ciudadano se aleje un poco, porque la mira en los medios. Por eso, el ciudadano

común y corriente no irá a pedir información relacionada con actos de corrupción, pero sí [la] va a pedir sobre las políticas urbanas que están afectando a su comuna, para saber si van a construir un edificio al lado de su casa; sobre ciertas políticas sociales, para saber si puede aplicar o no, y para saber en qué se están gastando los recursos públicos destinados a su jubilación. Hay muchos temas donde hay que sensibilizar a la gente de que este acceso a la información puede ser útil para proteger su ámbito de decisiones cotidianas. Por ejemplo, en qué colegio matricular a los niños. ¿Existe información que permita evaluar la calidad de los colegios? Es ahí donde el abordaje terrenal va a ser mucho más importante que los grandes temas de corrupción o de carácter público que colapsan los titulares de los medios, pero que al ciudadano común no le hacen mucho sentido salvo para la crítica pública.