



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Acceso a la información:

Una nueva promesa para el desarrollo sostenible

Serie In Focus | Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios



Publicado en 2020 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia y por la Oficina en México de la UNESCO, Presidente Masaryk 526, Polanco, Miguel Hidalgo 11560, Ciudad de México, México.

© UNESCO 2020

ISBN 978-92-3-300139-8



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp).

Título original: *Access to information: a new promise for sustainable development*

Publicado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Para el uso de cualquier material que no esté claramente identificado como perteneciente a la UNESCO, se solicitará permiso de uso con anterioridad a: publication.copyright@unesco.org o a Publicaciones UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP

El presente estudio deberá citarse de la siguiente manera: UNESCO. 2019. Access to Information: A New Promise for Sustainable Development, In-Focus edition of the World Trends in Freedom of Expression and Media Development, Paris.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Coordinación editorial: Marius Lukosiunas

Equipo de investigación: Marius Lukosiunas, Dian Kuswandini

Diseño gráfico, diseño de portada y composición: Marc James

Maquetación: Rodrigo Morlesin / Oficina de la UNESCO en México

Ilustración de portada: Studio Hyphen

Impresión: Argo Fotolitográfica

Reconocimientos:

La UNESCO agradece a los dictaminadores de esta publicación por sus comentarios y sugerencias esclarecedoras: Dov Lynch y Tarja Turtia. También se debe un reconocimiento al personal de la UNESCO que contribuyó durante la finalización del informe: Guy Berger, Sylvie Coudray, Rosa González, y Oscar Castellanos.

Esta publicación tuvo el apoyo de Suecia y el Programa de Donantes Múltiples de la UNESCO para la Libertad de Expresión y Seguridad de los Periodistas



Una investigación de la UNESCO con el apoyo de:



Impreso en México

Acceso a la información:

Una nueva promesa
para el desarrollo
sostenible

Serie In Focus | Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Acerca de la serie In Focus

Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible

La UNESCO se complace en presentar este informe In-Focus centrado en un tema clave de relevancia para el programa de la UNESCO sobre libertad de expresión y que abona a la conmemoración, en el 2019, de la Organización sobre el Día del Acceso Universal a la Información.

Este informe representa también un peldaño rumbo a la siguiente edición de las Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios que se publicará en el año 2021. Dicha edición ahondará en los temas abordados en este documento y proporcionará un contexto para los acontecimientos dentro de la revisión integral de otras tendencias en el campo.

Esta edición In-Focus representa un seguimiento a la resolución 36 C/ 53 de la UNESCO en la que la Conferencia General solicitó a la UNESCO monitorear la situación con respecto a la libertad de prensa y la seguridad de periodistas, e informar a la Conferencia General de la Organización sobre los acontecimientos en estos ámbitos. Además del presente informe In-Focus, se están publicando dos más en 2019 y se está informando sobre los mismos a la 40 Conferencia General en noviembre del mismo año.

En total, los tres informes In-Focus cubren los ángulos de medios y elecciones, acceso a la información y seguridad de periodistas. Éstos, así como las ediciones anteriores del Reporte sobre Tendencias Mundiales (incluyendo las ediciones regionales), se pueden consultar a través del siguiente vínculo: <https://en.unesco.org/world-media-trends>



Elecciones y Medios en la era Digital

La creciente digitalización de las sociedades ha traído oportunidades sin precedentes para buscar, recibir e impartir información e ideas políticas que son la fuente de vida de las elecciones. Sin embargo, también existen preocupaciones crecientes con respecto a los efectos sobre el debate público que surge del mal uso de las tecnologías digitales y la fragmentación en el ambiente de las comunicaciones. La microfocalización política de votantes individuales está fomentada por los datos personales agregados que no siempre se obtienen de manera legal. Con frecuencia existe una falta de transparencia en las nuevas tácticas habilitadas digitalmente en el financiamiento, las campañas y la publicidad en el ámbito político. Mientras tanto, las y los periodistas, cuyas producciones pueden empoderar al electorado, se encuentran cada vez más bajo ataque. Es precisamente frente a este trasfondo que este Informe identifica las tendencias recientes relacionadas con la desinformación, los ataques a la seguridad de las y los periodistas y la disrupción en las comunicaciones electorales. El informe establece una lista de posibles respuestas con el fin de salvaguardar la libertad y la integridad de los medios mientras se fortalece el reporte de noticias relacionadas con las elecciones en la era digital.



Intensificación de ataques, nuevas defensas: avances en la lucha para proteger a periodistas y eliminar la impunidad

El objetivo de este Informe es proporcionar una evaluación integral de la seguridad de los periodistas alrededor del mundo, así como una actualización anual sobre la situación de los asesinatos de periodistas. El estudio cubre el periodo de 2014 a 2018, así como varios acontecimientos del 2019. Evalúa las tendencias con respecto a asesinatos de los y las periodistas y otros ataques a los que se enfrentan los profesionales de los medios de comunicación. Se basa en información proporcionada por Estados Miembro, así como en estudios publicados por ONG internacionales. Dentro de sus conclusiones clave, el Informe recalca la tendencia continua de impunidad ante ataques en contra de los y las periodistas y subraya la prevalencia creciente de amenazas digitales y acoso en línea, incluyendo aquellos orientados a mujeres periodistas. Proporciona información sobre nuevas iniciativas de reporte y monitoreo con relación a la seguridad de los y las periodistas, especialmente dentro del marco del indicador 16.10.1 de los ODS, y analiza buenas prácticas reportadas por Estados Miembro para incrementar esfuerzos de monitoreo, prevención, protección y enjuiciamiento en lo relacionado con la seguridad de periodistas.

Contenido

Prefacio	5
Glosario de Acrónimos	6
Introducción	7
Alcance del estudio: temas y tendencias	8
Marco del Derecho internacional de los derechos humanos	9
La ONU y el Aal	10
Develando el Aal dentro de la agenda de los ODS	12
Capacidad de respuesta de los países ante el ODS 16.10.2	16
Examen Periódico Universal – mayor reforzamiento del Aal	19
Mejorando el Aal mediante la vía multi-actor de la AGA	21
Conferencia Internacional de Comisionados de Información	23
Evaluando las leyes de Aal en términos de estándares internacionales	23
Entendiendo la implementación del Aal	27
Implementación real: Encuestas de la UNESCO para el rastreo de los avances con relación al ODS 16.10.2	30
Monitoreo del Aal por parte de la sociedad civil en el marco de los ODS	40
Mayor atención al Aal	41
Nuevos retos y oportunidades digitales	44
Conclusiones	49
Apéndices	
• Agrupaciones regionales según UNESCO	51
• Publicaciones, informes y recursos de información seleccionados	53

Prefacio

La UNESCO se complace en presentar el primer informe In-Focus sobre acceso a la información (Aal), siendo este el punto de partida de la serie que se producirá entre 2019 y 2020, y un peldaño hacia la siguiente edición completa de Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios que se publicará en 2021.

Desde su creación en 1945, la UNESCO ha promovido y defendido el acceso a la información alrededor del mundo. Como reconocimiento de ello, la Asamblea General de la ONU designó, en septiembre de 2015, a la UNESCO como la agencia custodia de las Naciones Unidas para el monitoreo global del indicador del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.10.2, “número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información”.

El surgimiento de leyes de Aal en épocas recientes ha proporcionado material amplio para identificar tendencias y evaluar su trayectoria. El análisis de 120 leyes de Aal y de su implementación, así como la identificación de buenas prácticas, puede mejorar enormemente el mundo en el que vivimos. En el Siglo XXI, la información se ha convertido en uno de los factores de mayor importancia en cuanto a su afectación a los derechos humanos, el desarrollo, la democracia y la vida privada de las y los ciudadanos. El acceso a la información, como parte integral de la libertad de expresión, es reconocido con mayor frecuencia como esencial para el fortalecimiento de la salud y la igualdad de género, la creación de instituciones eficientes y que rinden cuentas, y para contrarrestar la corrupción.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha reconocido esta situación y ha sido uno de los motores de la promoción de la codificación jurídica y la implementación mejorada del acceso a la información.

El objetivo principal de este estudio es el de develar las grandes tendencias en el ámbito de las leyes de Aal y su implementación, para identificar temas en los que podrían enfrentarse los derechos de acceso a la información y la privacidad, así como analizar el impacto potencial de nuevas tecnologías sobre nuestra capacidad de recibir información confiable. Para poder entender las tendencias, el informe también analiza las agendas de quienes establecen las tendencias – las recomendaciones de los Estados Miembro de la UNESCO en el Examen Periódico Universal, los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto y las actividades de las organizaciones regionales intergubernamentales que establecen los estándares.

Considero que este estudio logra contribuir de manera significativa a la investigación existente sobre libertad de información, y que será un recurso de gran valor para gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y activistas del mundo entero que buscan promover garantías jurídicas eficaces, así como una eficiente implementación del Aal en sus respectivos países.

Moez Chakchouk,
Director General Adjunto de Comunicación e Información de la UNESCO

Glosario de Acrónimos

CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos
IA	Inteligencia Artificial
AN	Access Now (por sus siglas en inglés)
Aal	Acceso a la información
UA	Unión Africana
COE	Consejo de Europa
CLD	Centro de Derecho y Democracia (por sus siglas en inglés)
OSC	Organización de la Sociedad Civil
DWA	Deutsche Welle Akademie
FOIA	Red de Defensores de la Libertad de Información (por sus siglas en inglés)
FPU	Free Press Unlimited
RGPD	El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea
GFMD	Foro Global para el Desarrollo de los Medios (por sus siglas en inglés)
FPAN	Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas
CDH	Consejo de Derechos Humanos
ICIC	Conferencia Internacional de Comisionados de Información (por sus siglas en inglés)
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
IDUAI	Día Internacional del Acceso Universal a la Información (por sus siglas en inglés)
PIDC	Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación de la UNESCO
ONG	Organización no-gubernamental
OEA	Organización de Estados Americanos
AGA	Alianza por el Gobierno Abierto
Dal	Derecho a la Información
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
IEU	Instituto de Estadística de la UNESCO
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
EPU	Examen Periódico Universal
ENV	Examen Nacional Voluntario

Introducción

La democratización de los sistemas políticos¹, las reglamentaciones evolutivas que favorecen la transparencia y las nuevas posibilidades tecnológicas de digitalizar el dominio público, han traído un aumento significativo de leyes relacionadas con la libertad de información en los últimos 25 años. Tal y como se indicó en el informe 2017/2018 de la UNESCO sobre Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, las tendencias siguen siendo positivas en términos del derecho de buscar y recibir información. Sin embargo, el incremento de restricciones sobre el derecho de impartir información se mueve en sentido contrario, lo que indica que los ataques contra periodistas, los frenos jurídicos a los medios, así como el bloqueo y el filtrado en línea reducen el volumen de información en circulación. No obstante, en un momento en que la desinformación² entra en juego cada vez con mayor frecuencia, hay una importancia creciente de que el público goce de acceso a información oficial, cuyo origen es evidente, incluso en casos en que la calidad, la oportunidad y la integralidad, no son suficientes.

La primera ley de Acceso a la información (Aal) fue promulgada en 1766 en Suecia y Finlandia contemporánea que, en su momento, constituían un país unido³. Hace 35 años, sólo diez países contaban con leyes que específicamente garantizaban los derechos ciudadanos a tener acceso a información gubernamental. Hace diez años, en el 2009, el número de estas leyes aumentó a 40. En el 2019, según datos de la UNESCO, este número alcanzó las 126 leyes promulgadas a nivel mundial.

Se trata de un incremento extraordinario que indica que, en una década, el número se multiplicó por tres⁴. Desde el 2013, 31 países (aproximadamente el 25%) han promulgado leyes de Aal.

Cerca del 90% de las leyes vigentes promulgadas antes de 1990 fueron promulgadas por Estados Miembro de la UNESCO del grupo 1 (Europa Occidental y América del Norte).⁵ Se observa una segunda oleada de leyes durante el cambio de siglo en países del grupo 2 (Europa Central y Europa del Este). Para el año 2005, existía una fuerte concentración de leyes de Aal en América Latina y el Caribe, y para el 2015, se podía observar, de igual manera, que las leyes de Aal contaban con una presencia creciente en los sistemas jurídicos de Asia Pacífico y África.⁶

Actualmente, según las ONG Centro de Derecho y Democracia (CLD) y Access Info Europe⁷, los siguientes números de países contaban con una ley de acceso a la información:

¹ Samuel P. Huntington, The third wave of democratization in the late twentieth century, <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>

² Información falsa y que se crea con el propósito específico de hacer daño a una persona, un grupo social, una organización o un país. <https://en.unesco.org/fightfakenews>

³ <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/11805>

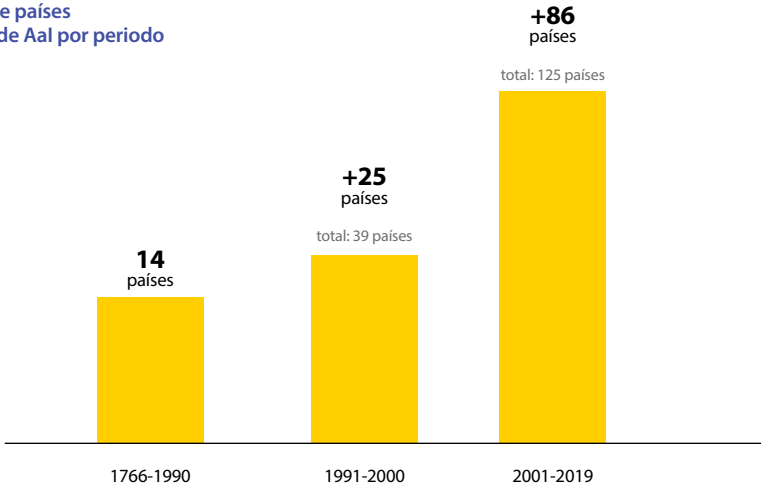
⁴ <https://www.rti-rating.org/historical/>

⁵ Consultar el Apéndice sobre los grupos de Estados Miembro de la UNESCO

⁶ John M. Ackerman and Irma E. Sandoval-Ballesteros, The Global Explosion of Freedom of Information laws, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1 (Winter 2006), pp. 85-130

⁷ <https://www.rti-rating.org/>

Número de países con leyes de Aal por periodo



Con base en este antecedente, la UNESCO ha producido esta edición In-Focus del Informe sobre Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, con el objetivo de identificar las tendencias relacionadas con la normatividad de Aal y su implementación alrededor del mundo durante los últimos 3 años. Este periodo está correlacionado con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada por los mandatarios del mundo en septiembre del 2015 y que fomenta el avance continuo en el ámbito del Aal.

Alcance del estudio: temas y tendencias

El objetivo principal de este estudio es develar las tendencias principales en el ámbito de las leyes del Aal y su implementación. Para poder comprender dichas tendencias, el informe evalúa las actividades de los actores que las inician. Se enfoca en la concientización por parte de la UNESCO, las recomendaciones de los Estados Miembro en el Examen Periódico Universal, los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y las actividades de organizaciones intergubernamentales regionales, tales como el Consejo de Europa, la Unión Africana y la Organización de Estados Americanos que establecen los estándares.

La UNESCO fue nombrada como agencia custodia del proceso global de monitoreo de los avances relacionados con un indicador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordado por las Naciones Unidas y utilizado por la UNESCO para el monitoreo de los avances relacionados con el alcance de la meta conocida como ODS 16.10.2 y que se refiere al “número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la

información.⁸ En 2018, en conjunto con el Instituto de Estadística de la UNESCO y expertos de la sociedad civil y la academia, la UNESCO desarrolló una metodología para la investigación y el monitoreo de este indicador, y en 2019, encargó un estudio utilizando dicho instrumento. Las conclusiones con base en los datos recopilados en 43 países están incluidas en el informe. De la misma manera, se analizan las prioridades de los Estados Miembro en el ámbito del Aal, mediante el análisis de sus informes para el Foro Político de Alto Nivel llevado a cabo en 2019.⁹

Finalmente, el informe aborda el impacto de las tecnologías digitales avanzadas sobre el acceso a datos, así como a la información, recalcando también la relevancia de los indicadores de la UNESCO sobre la Universalidad del Internet¹⁰, lo que, potencialmente, podría ser significativo para la ampliación de las garantías y la implementación del Aal, tanto universal, como localmente.

Marco del Derecho internacional de los derechos humanos

Existe un debate en la academia y en la sociedad civil, así como entre expertos jurídicos, con respecto a si el Aal equivale al derecho a la información (Dal). Se podría decir que la Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Oficiales y, a nivel nacional, las constituciones de los Estados Miembro, que contienen un derecho único a la información, sí consideran el Aal como un derecho intrínseco.¹¹ Este derecho queda fundamentado en el derecho más amplio a la libertad de expresión, que no sólo engloba el derecho de impartir opiniones e información (y el corolario de libertad de prensa como la creación de contenido disponible a un público en línea o fuera del ámbito virtual), pero también al derecho de procurar y recibir dicho contenido. El Aal como derecho es particularmente relevante con respecto a la información oficial que poseen las autoridades públicas, sin embargo, en muchos casos, también se interpreta como un concepto que abarca la información que poseen actores privados y que es necesaria para el ejercicio de los derechos humanos. En calidad de derecho, el Aal queda entrelazado con otros derechos y se considera un garante global de algunos de ellos, tales como el derecho de asociación, a la participación política y a estar libres de discriminación.

Actualmente, todos los actores involucrados reconocen que un derecho a la información (Dal) está protegido bajo los principales tratados de derechos humanos y ha evolucionado hacia una norma de Derecho Consuetudinario Internacional.^{12,13} Algunos organismos internacionales han reconocido oficialmente el origen fundamental y jurídico del derecho a la libertad de información, así como la necesidad de normatividad efectiva para asegurar el respeto a dicho derecho en la práctica. Esto incluye a la ONU, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Africana.

⁸ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=16&Target=16.10>

⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/inputs/?str=access+to+information+>

¹⁰ <https://en.unesco.org/themes/internet-universality-indicators>

¹¹ Maeve McDonagh, *The Right to Information in International Human Rights Law*, (Human Rights Law Review, 2013).

¹² Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey* (UNESCO, Paris, 2008).

¹³ Jonathan Fox, "The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, (Vol. 17, No. 4/5, 2007), pp. 663-671.

La Agenda de los ODS, en su formulación de la meta 16.10, se refiere expresamente al Aal como una libertad fundamental ligada al acceso público a la información. Esto queda específicamente evidenciado (tal y como se abordará posteriormente) en el indicador 16.10.2, en términos de si se pueden medir los avances en acceso público y libertades fundamentales, por medio de, entre otros, la existencia y la implementación de garantías para el Aal, en el sentido del Aal como un asunto de ley vinculante.



“Una legislación sobre Aal bien construida y su implementación rigurosa promueve el desarrollo y la democracia”.

Asimismo, al quedar incluido dentro de los ODS, el Aal también puede considerarse como un medio para un fin, y no solamente como un derecho en sí. Es un prerrequisito para lograr el desarrollo sostenible en su totalidad. Por ejemplo, el Aal significa una mejora en el acceso al sistema de salud y al agua mediante el empoderamiento de las personas con conocimiento para evaluar servicios, permitiendo así que gobiernos y empresas rindan cuentas a los diferentes actores con respecto a su entrega. La normatividad del Aal bien elaborada y su implementación rigurosa promueven el desarrollo, así como la democracia.

La ONU y el Aal

El crecimiento del Aal ha requerido de legisladores y gobiernos que aseguren leyes de calidad y mecanismos efectivos de implementación. El establecimiento de organismos especiales responsables de la implementación de las leyes de Aal, capaces de reaccionar ante nuevos retos y que puedan demostrar autoridad de reparación independiente son parte de los elementos que han ganado terreno.

De acuerdo con un informe del 2017 del Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, “a nivel nacional, los estados han abierto con mayor frecuencia los mecanismos de gobierno por ley, aunque no siempre logrando las mejores prácticas de implementación.”¹⁴ El informe hace referencia a una resolución de 2016 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que hace un llamado a los estados a asegurar la publicación de información en posesión de las autoridades públicas y a “promulgar leyes y adoptar políticas transparentes, claras y expeditas que permiten la divulgación efectiva de información que posean las autoridades públicas y un derecho general de solicitar y recibir información, para lo cual se deberá conceder el acceso público, con la excepción de situaciones en las que existen limitantes reducidas, proporcionales, necesarias y claramente definidas”.¹⁵

El mismo informe describe las entidades de las Naciones Unidas como iniciando su proceso de aceptación en términos de su propia adopción de políticas públicas de Aal. Establece que “la adopción de políticas robustas de acceso a la información es uno de los pasos hacia una mejor comprensión, mayor rendición de cuentas, mayor vigilancia y protección de las misiones de organizaciones intergubernamentales.” Con relación al tema de las disposiciones de políticas para derogaciones de interés público para nega-

¹⁴ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression A/72/350 https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/350

¹⁵ Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 31/32 y 34/20.

tivas de publicación de información, el documento insta a la presunción “consistente con las normas emergentes que gobiernan el acceso del Estado a políticas de información”, que “la información relacionada con amenazas al medio ambiente, la salud o a los derechos humanos e información que revele corrupción deberá publicarse con base en un interés público elevado con respecto a dicha información”.

Sin embargo, el Relator también recalca, con relación a las políticas de Aal de la ONU: “Sigue habiendo muchas oportunidades de mejora, especialmente en cuanto a la necesidad de sanciones disciplinarias cuando las personas funcionarias públicas toman represalias en contra de denunciantes, así como en cuanto a un mayor compromiso institucional para promover las denuncias y la protección de las personas involucradas”. Además, declara que “particularmente en la era de la desinformación y la propaganda, insta a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales, así como a Estados y a la sociedad civil, a apoyar la causa de la libertad de información. Demasiadas dudas y demasiada falta de confianza, con buena razón, han infectado a los gobiernos del mundo y un remedio clave puede encontrarse en el tipo de transparencia y de rendición de cuentas que puede brindar la libertad de información”.

Por su parte, la UNESCO adoptó una política de acceso a la información en 2017.¹⁶ Esto es parte de una larga trayectoria de fomento del Aal mediante investigación, defensoría y apoyo técnico a Estados Miembro. Las declaraciones anuales en las conferencias por el Día Internacional de la Libertad de Prensa en los últimos años han recalcado, en cada ocasión, el Aal. Particularmente, la Declaración de Brisbane de 2010¹⁷ y la Declaración de Finlandia.¹⁸

En el 2011, la UNESCO apoyaba la Conferencia Panafricana de Acceso a la información que se llevó a cabo en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Este evento instaba a la organización a reconocer cada año el 28 de septiembre como un día especial que marcara la importancia del acceso a la información. Esto sucedió en el 2015, cuando la Conferencia General de la UNESCO adoptó la resolución 38C/57 que declaraba el día 28 de septiembre de cada año como el Día Internacional del Acceso Universal a la Información (IDUAL por sus siglas en inglés).

El mismo año, 2015, la Asamblea General de la ONU, como se mencionó anteriormente, adoptó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El objetivo 16 hace un llamado a todos los Estados Miembro de las Naciones Unidas a promover sociedades pacíficas e incluyentes para el Desarrollo sostenible, brindar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, incluyentes y que rindan cuentas en todos los niveles. La meta 16.10 sobre el acceso público a la información y las libertades fundamentales se puede entender como un contribuyente clave al más amplio objetivo 16. Frecuentemente, la UNESCO ha enfatizado el punto de que la misma meta puede tener, también, un impacto multiplicador en los demás ODS. Por ejemplo, es difícil imaginar un proceso de monitoreo en la lucha contra el cambio climático, y mucho menos crear una política basada en evidencia para ayudar a acelerar el objetivo, sin acceso a la información pertinente.

¹⁶ <https://en.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>

¹⁷ <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>

¹⁸ https://en.unesco.org/sites/default/files/finlandia_declaration_3_may_2016.pdf

Develando el Aal dentro de la agenda de los ODS

El reconocimiento normativo del Aal en el desarrollo de la Agenda cuenta con un respaldo práctico mediante el indicador específico, como se mencionó anteriormente, y tal y como quedó acordado por la Naciones Unidas. El indicador refleja la contribución de la UNESCO, su Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación,¹⁹ el Instituto de Estadística de la UNESCO y la formación de la sociedad civil denominada Foro Global para el Desarrollo de los Medios (GFMD por sus siglas en inglés). Según la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas²⁰, las categorías centrales del indicador son las siguientes:

- Garantías constitucionales y/o legislativas de acceso público a la información del sector público;
- Implementación efectiva de garantías legislativas de acceso público a la información del sector público;

Estos puntos se abordan más a fondo dentro del marco del indicador adoptado por la Asamblea General de la ONU en 2017 ([A/RES/71/313](#)). El documento de metadatos para el indicador 16.10.2 establece que: “Conceptualmente, el ‘acceso público a la información’ se refiere a la ‘presencia de un sistema robusto mediante el cual se hace disponible la información a la ciudadanía y otros.” Añade que “tal sistema representa una combinación de elementos intelectuales, físicos y sociales que afectan la disponibilidad de la información para las personas. En otras palabras, al discutir el problema del acceso público a la información, es importante reconocer que cualquier medida de su desarrollo debe tomar en cuenta la manera en que las personas perciben la calidad de la información en el dominio público, la naturaleza de la infraestructura de comunicación establecida para facilitar el acceso y la forma en que la información es finalmente utilizada por las personas como miembros de un sistema gubernamental específico.”²¹

El documento de metadatos también recalca que las leyes y políticas relacionadas con el acceso público a la información tienden a tomar la forma de “leyes de libertad de información” (leyes de Ldl), que buscan permitir el acceso al público en general a los datos de los gobiernos nacionales y, con mayor frecuencia, de empresas privadas cuyo trabajo se entrecruza con las operaciones del gobierno”. Añade que estas leyes establecen un proceso jurídico de “derecho de saber” en términos de cuales “se pueden hacer solicitudes para que se pueda divulgar información del gobierno libremente o a un costo mínimo, con algunas excepciones estándar”.

¹⁹ Referirse a la decisión No. 4: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266235/PDF/266235eng.pdf.multi>

²⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/inputs/?str=access+to+information>

²¹ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-10-02.pdf>

Además, el documento de metadatos indica específicamente que, en este indicador de ODS, las palabras operativas son “adopción” e “implementación”. De esta manera, el indicador establece:

- a “si un país (o a nivel global, un número de países) cuenta con garantías constitucionales, legislativas y/o de políticas públicas para el acceso público a la información;
- b hasta qué punto dichas garantías nacionales reflejan los “acuerdos internacionales” (p.ej. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, etc.); y
- c los mecanismos de implementación establecidos para dichas garantías, incluyendo las siguientes variables:
 - esfuerzos gubernamentales para promover públicamente el derecho a la información
 - la concientización de la ciudadanía sobre su derecho legítimo a la información y su capacidad de utilizarlo de manera eficaz
 - la capacidad de los órganos públicos de proporcionar información a petición del público.”

En resumen, el documento de metadatos establece la metodología para la evaluación del indicador de la siguiente manera:

- 1 ¿El país cuenta con garantías constitucionales, legislativas y/o de políticas públicas para el acceso público a la información?
- 2 ¿Dichas garantías constitucionales, legislativas y/o de políticas públicas, reflejan los acuerdos internacionales conocidos (p. ej. la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etc.)?
- 3 ¿Cuáles son los mecanismos de implementación establecidos para asegurar que dichas garantías funcionen de manera óptima?

Conforme al documento de metadatos, los siguientes puntos deben considerarse como subindicadores de desempeño para atender estas preguntas:

- ✓ Ley nacional o garantía constitucional al derecho a la información
- ✓ El país ha firmado y ratificado sus obligaciones de tratados pertinentes sin excepciones significativas y éstas quedan reflejadas, en la medida de lo posible, en la normatividad nacional de Libertad de información.
- ✓ El público tiene conocimiento de y ejerce su derecho de acceso a la información oficial.
- ✓ Las entidades públicas publican información de manera proactiva y bajo solicitud.
- ✓ Mecanismo de apelación eficaz y eficiente mediante un organismo administrativo independiente, es decir mediante una persona comisionada u ombudsperson.
- ✓ Cualquier restricción con base en la protección de la privacidad personal queda definida a detalle para excluir información para la cual no exista un interés público justificable.

El modo de verificación deberá incluir, según el documento de metadatos:

- ✓ Cualquier ley o política sobre el derecho a la información que concuerde con los estándares internacionales.
- ✓ Informes fidedignos de agencias o personas expertas sobre las garantías del derecho a la información y el grado al que reflejan los estándares/acuerdos internacionales.
- ✓ Políticas de entidades públicas sobre la publicación de información (que aseguran un acceso público oportuno y libre a la información, incluyendo el acceso en línea).
- ✓ Evidencia del compromiso del estado con un gobierno abierto, es decir, publicación y divulgación de leyes, decisiones de tribunales, procesos parlamentarios, programas de egresos (con relación a los ODS).
- ✓ Información estadística sobre solicitudes públicas de información oficial y su cumplimiento o negación. Información estadística sobre apelaciones o quejas relacionadas con solicitudes de información negadas.

Este detalle proporciona una base detallada para evaluar las tendencias de Aal en años recientes. Utilizando estos metadatos, hasta la fecha, la UNESCO ha llevado a cabo tres ejercicios de monitoreo global relacionados con la adopción de garantías de Aal y, hasta cierto punto, sobre la calidad de las leyes de Aal. La Organización contribuyó sus conclusiones al informe anual del Secretario General de la ONU sobre los avances de los ODS (en 2017, 2018 y 2019).²² El informe proporciona un panorama de los avances hacia los ODS que informa al Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (FPAN), tal y como lo estableció la Asamblea General, para el análisis de los acontecimientos relacionados con los ODS.



“Sin Internet asequible y medios independientes, la información no llegará a la mayoría de las personas en el mundo.”

Así como el Aal queda expresamente establecido en el ODS 16.10.2, el ecosistema más amplio pertinente al tema también se menciona en otras partes del marco de los ODS. Por lo tanto, los temas relacionados con la libertad de prensa y la seguridad de las y los periodistas están establecidos en la meta 16.10: el “acceso público a la información y las libertades fundamentales”, y en un indicador específico (16.10.1) que rastrea ataques a periodistas, representantes de sindicatos y personas defensoras de los derechos humanos.

El acceso a un Internet asequible y eficaz también, con mayor frecuencia, se ha convertido en un prerrequisito para el acceso público a la información y esto se ve reflejado en el indicador 4.A.1 sobre escuelas conectadas y el indicador 9.C sobre el acceso universal a Internet asequible en los países menos desarrollados para el 2020. Sin internet asequible y medios independientes, la información no llegaría a la mayoría de las personas del mundo, y la UNESCO trabaja con sus socios, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, para avanzar con respecto a estas metas.

El progreso en estas áreas asociadas puede contribuir, de manera evidente, a lograr la causa del “acceso público a la información y las libertades fundamentales”.

²² Informe del 2019: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2019/secretary-general-sdg-report-2019-EN.pdf>; Informe que contiene el Objetivo 16 y el Indicador 16.10.2: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

Capacidad de respuesta de los países ante el ODS 16.10.2

La inclusión del Aal en la Agenda de los ODS corresponde a, y quizás ayude a amplificar, la tendencia al alza del número de Estados Miembro que trabajan para brindar garantías legislativas, así como para mejorar la implementación de las leyes de Aal.

La UNESCO ha llevado a cabo mucha defensoría, en conjunto con grupos de la sociedad civil como el Foro Global para el Desarrollo de los Medios (GFMD, por sus siglas en inglés), Free Press Unlimited (FPU) y la DeutscheWelle Akademie (DWA), para fomentar que los Estados Miembro respondan al reconocimiento del Aal de la Agenda 2030 como un factor de desarrollo.²³ Una actividad en particular ha sido la de IPDCTalks, posteriormente llamada Open Talks, que se han organizado en 22 países y amplificado en redes sociales alrededor del mundo en los últimos tres años para marcar el IDUAI cada 28 de septiembre.

El hecho de que la Agenda 2030 promueva que los Estados Miembro “lleven a cabo evaluaciones regulares e integrales de avances a nivel nacional y subnacional, dirigidas y fomentadas por los países” es indicativo de esta toma de consciencia. Estas evaluaciones nacionales se pueden llevar a cabo anualmente para propósitos del país, y también pueden tomar la forma de Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV) que se presentan ante la Asamblea General de las Naciones Unidas periódicamente. El Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (FPAN) desempeña un papel fundamental con respecto al seguimiento y la evaluación de los ODS mediante el proceso de ENV.

En 2019, 47 países presentaron sus ENV durante el FPAN.²⁴ De esos, 28 países informaron con respecto al indicador 16.10.2 sobre acceso público a la información. De esos 28 países,²⁵ 20 cuentan con leyes específicas de Aal, y de entre ellos, 55% (es decir 11) rindieron informes sobre la “adopción de garantías de Aal” y la “implementación del Aal”. Los 8 países restantes no cuentan con leyes específicas de Aal y, de entre ellos, el 38% (es decir 3) rindieron informes sobre la “adopción de garantías de Aal” y la “implementación del Aal”.

²³ <https://en.unesco.org/news/information-commissioners-key-successful-monitoring-and-reporting-sdg-16102>

²⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

²⁵ Al 27 de agosto de 2019, los informes de Fiji, Guatemala y Nauru aún no estaban disponibles en la base de datos de las ENV.

Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV)

País	Existencia de leyes específicas de Aal	Informó sobre adopción de garantías de Aal	Informó sobre implementación de Aal	Involucramiento de la UNESCO
Argelia		●	●	Recopilación de datos (2019)
Azerbaiyán	●	●		Recopilación de datos (2019)
Camerún			● ***	Recopilación de datos (2019)
Chad		●		Recopilación de datos (2019)
Chile	●	●	●	Recopilación de datos (2019)
Costa de Marfil	●	●	●	Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Congo (República del)		●	● ***	Recopilación de datos (2019)
Croacia	●	●	●	Recopilación de datos (2019)
Ghana	●	●		Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Guyana	●	●	●	Recopilación de datos (2019)
Islandia	●	●	●	-
Indonesia	●	●	●	Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Israel ²⁶	●	●	●	-
Kuwait		●	●	-
Lesoto		●	● ***	-
Islas Mauricio			● ***	Recopilación de datos (2019)
Mongolia	●	●		Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Nueva Zelanda	●	●	●	-
Palaos	●	●		Recopilación de datos (2019)
Filipinas		●		Recopilación de datos (2019)
Ruanda	●	●		Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Sudáfrica	●	●	●	Recopilación de datos (2019)
Timor Oriental	●	●	● ***	Recopilación de datos (2019)
Túnez	●	●		Recopilación de datos (2019) Proyecto específico de Aal
Turquía	●	●	●	Recopilación de datos (2019)
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	●	●	●	-
República Unida de Tanzania	●	●		Recopilación de datos (2019)
Vanuatu	●		● ***	-

*** El aspecto de la implementación reportado por estos países está más relacionado con el "acceso a los medios" y otros temas de derechos humanos, en lugar de "acceso a la información que poseen las autoridades públicas".

²⁶ Israel withdrew from UNESCO 31 December 2018

<https://en.unesco.org/news/declaration-unesco-director-general-audrey-azoulay-withdrawal-israel-organization>

Anteriormente, durante el periodo de 2016-2018, cerca de 40 países²⁷ informaron sobre el acceso a la información de una forma u otra en sus ENV.²⁸ En estos, varios países, mientras fortalecían las garantías de Aal y mejoraban su implementación, reconocieron de manera explícita que tales avances ayudan a lograr otros ODS. En su ENV de 2018, Albania incluyó el acceso a la información en el contexto de la reforma judicial.²⁹ Azerbaiyán recaló en su informe de la ENV que el Aal es necesario para desarrollar la iniciativa empresarial de las mujeres.³⁰ La ENV de la República Checa hace mención del 16.10.2 como un elemento crucial para la creación de instituciones eficientes y que rinden cuentas.³¹ Lituania informó sobre su promesa de “incrementar significativamente el acceso a la información y las tecnologías de la comunicación, y para el 2020 buscar brindar acceso universal y asequible al Internet en los países menos desarrollados”.³² Los Emiratos Árabes Unidos presentaron el Aal como una fuerza importante detrás del incremento de la eficiencia de los proveedores de servicios de salud y de lo que “se necesita para planeación y toma de decisiones”.³³ España considera el Aal como una de las razones principales que llevó a su “plan de gobierno abierto”.³⁴

En la documentación presentada, varios países informan acerca del Aal como un derecho humano fundamental de gran importancia para la libertad de expresión y otros derechos. Suecia reconoció que el acceso público a la información protege las libertades fundamentales.³⁵ Kenia recaló que “como parte de la adopción e implementación, las garantías constitucionales, legislativas y/o de políticas públicas para el acceso público a la información, el país está en proceso de implementar la Constitución de 2010. Kenia promulgó una Ley de Acceso a la información (Aal) buscando fomentar la transparencia en el gobierno y recalca la voluntad del gobierno de mejorar el involucramiento ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas.”³⁶ Tailandia indicó que “otro tema importante es el acceso público a la información. Desde 1997, las constituciones tailandesas contienen estipulaciones que garantizan los derechos de los ciudadanos con respecto al acceso a la información como parte de los derechos civiles. Aunque el desempeño en la implementación de estas estipulaciones es meramente satisfactorio, sigue presente una necesidad de sostener continuamente los esfuerzos hacia el año 2030”.³⁷

Sri Lanka “ha promulgado dos leyes significativas para fortalecer la democracia en el país: la Ley de Derecho a la Información (Right to Information (RTI) Act) No. 12, de 2016, y la Ley de la Oficina para las Personas Desaparecidas (Office on Missing Persons (OMP) Act) No. 9, del 2017. El Derecho a la Información promueve una cultura de transparencia y rendición de cuentas de las autoridades públicas al otorgar a toda la ciudadanía el derecho de acceso a la información (Meta 16.10).”³⁸

²⁷ Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Belice, Cabo Verde, Canadá, República Checa, República Dominicana, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Hungría, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kenia, Libano, Lituania, México, Montenegro, Nigeria, Noruega, Rumania, Sierra Leone, Singapur, Eslovenia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Estado de Palestina, Suecia, Suiza, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Vietnam.

²⁸ [https://sustainabledevelopment.un.org/inputs/?str=access+to+information+](https://sustainabledevelopment.un.org/inputs/?str=access+to+information)

²⁹ Página 66: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20257ALBANIA_VNR_2018_FINAL2.pdf

³⁰ Página 54: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16005Azerbaijan.pdf>

³¹ Página 43: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15717Czech_Republic.pdf

³² Página 62: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19673VNR_Lithuania_EN_updated.pdf

³³ Página 60: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20161UAE_SDGs_Report_Full_English.pdf

³⁴ Páginas 98 y 122: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/203295182018_VNR_Report_Spain_EN_ddghbbrgsp.pdf

³⁵ Página 39: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16033Sweden.pdf>

³⁶ Página 44: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15689Kenya.pdf>

³⁷ Página 56: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16147Thailand.pdf>

³⁸ Página 102: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19677FINAL_SriLankaVNR_Report_30Jun2018.pdf

Nigeria³⁹ y Sierra Leona⁴⁰ abordan el 16.10.2 en un contexto de derechos humanos y recalcan que su logro garantiza el “acceso público a la información” y “protege las libertades fundamentales de conformidad con la legislación a nivel nacional y los acuerdos internacionales”. México observó que las leyes de Aal abordan varios derechos humanos, incluyendo el de la privacidad: “el Sistema Nacional de Transparencia está a cargo de coordinar los esfuerzos en términos de transparencia, acceso a la información y la protección de datos personales.”⁴¹

Noruega observó valor en el 16.10.2 más allá de las fronteras nacionales y declaró que el “acceso a la información es una de las tres áreas temáticas de prioridad en la nueva estrategia de Noruega para promover la libertad de expresión y los medios independientes dentro de su política exterior y su política de desarrollo (2016-2018)”⁴²

Con base en lo anterior, se podría concluir que los Estados Miembro reportan valorar el Aal por dos razones: fortalece los derechos humanos y contribuye al desarrollo. Asimismo, el ODS 16.10.2 representa un incentivo para muchos países para mejorar sus marcos normativos y/o sus administraciones en el ámbito público, basado en una combinación de la relevancia para los derechos humanos y el significado, en términos de desarrollo, del Aal. El monitoreo continuo de la UNESCO, los informes nacionales sobre los ODS y los siguientes ENV del 2020 en adelante demostrarán, con el tiempo, si se están logrando avances tangibles.

Si la tendencia sigue, será señal de mayor crecimiento en cuanto al reconocimiento de la importancia del Aal y la relevancia de acciones legislativas y administrativas para volverlo realidad.

Examen Periódico Universal – mayor reforzamiento del Aal

El Examen Periódico Universal (EPU) implica una evaluación programada de los registros de derechos humanos de los Estados Miembro del Consejo de Derechos Humanos. Brinda una oportunidad para que todos los estados informen sobre las acciones que han tomado para mejorar la situación de derechos humanos en sus países y reciban recomendaciones por parte de sus pares. El Estado tiene la principal responsabilidad de implementar las recomendaciones de pares con las que estén de acuerdo.⁴³

Las recomendaciones de EPU hechas durante el primer ciclo de EPU (2008-2011) están enfocadas, principalmente, en la adopción de leyes y políticas públicas de Aal (17 recomendaciones), mientras que seis abordan el tema de mejora o mejor

³⁹ Página 46: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16029Nigeria.pdf>

⁴⁰ Página 37: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10720Sierraleone.pdf>

⁴¹ Página 70: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20122VOLUNTARY_NATIONAL_REPORT_060718.pdf

⁴² Página 26: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10692NORWAY%20HLPF%20REPORT%20-%20full%20version.pdf>

⁴³ El Estado bajo estudio (State under Review, SuR por sus siglas en inglés) puede “apoyar” o “anotar” las recomendaciones de los ENV. El apoyo a una recomendación es indicativo de que el SuR está comprometido con la implementación de dicha recomendación. La anotación de una recomendación indica que el SuR no se ha comprometido, sin embargo, estas recomendaciones se pueden implementar y monitorear. <https://www.unpr-info.org/en/glossary#s>

implementación de leyes de Aal. Las recomendaciones hechas durante el segundo ciclo (2012-2016) se enfocan, principalmente, en mejoras de mecanismos de implementación de leyes ya existentes (35 recomendaciones).

El análisis de los datos de EPU muestra que varios Estados Miembro están interesados en fortalecer los vínculos entre el acceso a la información y los derechos de la mujer y de las niñas y los niños, la salud, la educación, los derechos de las personas con discapacidad y el derecho a la privacidad. Todos estos aspectos son importantes y probablemente seguirán nutriendo las tendencias hacia el futuro. El análisis también indica que los gobiernos están invirtiendo políticamente, y de otras maneras, en las mejoras al Aal.

Número de recomendaciones de EPU sobre Aal por tema



Libertad de opinión/
prensa/expresión



Derechos
de las mujeres



Derecho a la salud



Derechos de la niñez



Privacidad



Personas con
discapacidades

Desde el 2006, según un análisis de la base de datos de los EPU, 152 recomendaciones han mencionado el acceso a la información en un contexto u otro.⁴⁴ De estas, dos terceras partes (98) fueron apoyadas por los respectivos Estados Miembro bajo estudio.⁴⁵

Entre las 152 recomendaciones, hay 122 que vinculan el Aal a la libertad de opinión y expresión y/o a la libertad de prensa. También existen otras referencias en 20 recomendaciones sobre el vínculo entre el acceso a la información y el derecho a la salud, 17 con los derechos de las niñas y los niños, siete con la privacidad y seis con el apoyo a personas con discapacidad. Una recomendación hacía mención

⁴⁴ Consultado el 25/07/2019 <https://www.upr-info.org/database/>

⁴⁵ El nivel de apoyo es mucho más alto que en el caso de las recomendaciones relacionadas con difamación (apoyo a 21 recomendaciones de 49), pero menor que en el caso de recomendaciones relacionadas con la seguridad de periodistas (apoyo a 29 recomendaciones de 36). La UNESCO monitorea estos tres temas, entre otros, en sus contribuciones regulares al proceso de los EPU.

del acceso a la información en un contexto de derecho a la educación.⁴⁶ También, los derechos de la mujer están incluidos en 28 recomendaciones, entre las razones citadas para el fortalecimiento del Aal. Esto se alinea con la perspectiva de la ONG Artículo 19 en su publicación de nombre “Abordando la desigualdad de género a través del acceso a la información” que afirma que el Aal es crucial para el empoderamiento de la mujer. A juzgar por las recomendaciones de los EPU, la defensoría de los derechos de la mujer puede representar un motor del Aal. De esta manera, la publicación de Artículo 19 recalca la sinergia entre la defensoría del Aal y los derechos de la mujer.⁴⁷

Mejorando el Aal mediante la vía multi-actor de la AGA

La Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral que busca promover el gobierno abierto, empoderar a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y fortalecer la gobernanza mediante el aprovechamiento de nuevas tecnologías. Con el propósito de colaboración entre múltiples actores, la AGA es supervisada por una junta directiva que incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. Cuenta con 79 estados como miembros y un número de participantes de gobiernos locales al alza.⁴⁸

El Aal es un elemento fundamental para las actividades de la AGA, puesto que lleva a un gobierno más abierto, participativo y que rinde cuentas. Comprometerse a formar parte de la AGA significa comprometerse con mejorar la normatividad y la implementación relacionadas con el Aal. A través de la AGA, se puede mejorar la eficacia, por ejemplo, mediante la eliminación de barreras adicionales que rodean a la información y la creación de plataformas para reportar sobre fraude o corrupción.

El proceso de mejora se basa en un enfoque de múltiples actores. Al adherirse a la AGA, los gobiernos trabajan con la sociedad civil para co-crear planes de acción a dos años con pasos concretos, “compromisos”, con respecto a una gran variedad de asuntos. Este modelo reconoce que las organizaciones de la sociedad civil tienen valor que agregar al asignarles un papel formal a desempeñar en el proceso.

Desde la creación de la AGA en 2011, se han establecido casi 4 mil compromisos de gobierno abierto por parte de sus miembros. En total, 273 compromisos relacionados con el Aal se han incluido en planes de acción de la AGA desde el 2011, con 63 miembros de la AGA comprometiéndose a los mismos. Para mediados del 2019, 28 miembros estaban en proceso de implementar compromisos relacionados con el Aal. En total, 227 compromisos de AAI han sido evaluados por el Mecanismo Independiente de Reportaje (Independent Reporting Mechanism, IRM por sus siglas en inglés)⁴⁹ con las siguientes aportaciones:

⁴⁶ <https://www.upr-info.org/database/>

⁴⁷ Tackling gender inequality through access to information, ARTICLE 19, (2019). <https://www.article19.org/resources/tackling-gender-inequality-through-access-to-information/>

⁴⁸ <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/member-pages-stories-of-ogp-journeys/>

⁴⁹ <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Right-to-Information-Fact-Sheet-May-2019.pdf>

- 1 Los compromisos en cuanto a derecho a la información (Dal) tienen un gran impacto, pero la proporción de miembros que trabajan sobre el Dal a través de sus planes de acción de la AGA está disminuyendo.
- 2 Existe una necesidad de reanimar el trabajo sobre el Dal en la AGA a través de un enfoque de implementación efectiva de legislación: los miembros de la AGA pueden establecer estructuras para legislar con relación al Dal y capacitar a funcionarias y funcionarios públicos en la gestión de registros y en proporcionar información.
- 3 Es necesario un movimiento hacia la divulgación proactiva de información que el gobierno posee: los miembros de la AGA podrían comprometerse a publicar información sobre tenencia de tierras de personas políticamente expuestas, al igual que sobre permisos de contaminación ambiental. Los sistemas de Dal también deben exigir, por mandato, la publicación de metadatos sobre el desempeño del sistema, desagregados por entidad y nivel de gobierno.
- 4 Se deben crear más oportunidades para que la ciudadanía haga uso de esta información: los compromisos futuros podrían establecer mecanismos para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan monitorear y brindar retroalimentación sobre el sistema de Dal.

El análisis de los compromisos de la AGA demuestra que 42 de los compromisos estaban específicamente enfocados en mejorar el acceso mediante el fortalecimiento de las capacidades de implementación. Entre estos casos se encontraba el compromiso de Sri Lanka enfocado a mejorar el acceso, y para lo cual el "Ministerio establecerá un portal en línea de solicitudes de Aal amigable con las personas con discapacidad con 50% de las autoridades inscritas. El contar con tal portal en línea administrado por el gobierno, y con varias autoridades públicas inscritas, incrementará la accesibilidad para millones de ciudadanas y ciudadanos, incluyendo las personas con discapacidad."⁵⁰

Ucrania estableció el objetivo de su compromiso de la siguiente manera: "En 2011, el Parlamento adoptó una nueva Ley de Acceso a la información Pública. Esta no contemplaba un mecanismo separado de supervisión de su implementación, sobre todo a través de una revisión extrajudicial de quejas. La falta de las disposiciones pertinentes fue una de las principales deficiencias de la nueva ley. El compromiso busca abordar esta deficiencia con el establecimiento de un mecanismo de supervisión para el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el acceso a la información."⁵¹

Marruecos se comprometió a desarrollar un plan de capacitación para las personas a cargo de publicar la información y a llevar a cabo un programa de capacitación en colaboración con la sociedad civil para las personas designadas como funcionarios de información.⁵²

⁵⁰ <https://www.opengovpartnership.org/members/sri-lanka/commitments/LK0026/>

⁵¹ <https://www.opengovpartnership.org/members/ukraine/commitments-UA0039/>

⁵² <https://www.opengovpartnership.org/members/morocco/commitments/MO0002/>

Otros países mencionaron mecanismos de mejora de implementación, la introducción de la divulgación proactiva y el uso de soluciones novedosas de información y tecnologías de la información (TIC) para mejorar la gestión de registros y su accesibilidad, así como para complementar las leyes de Aal con protección a denunciantes.

Conferencia Internacional de Comisionados de Información

Ciertas plataformas, además del FPAN de ODS, el EPU y la AGA están trabajando para fortalecer la cooperación internacional en el ámbito del Aal. Una de ellas es la Conferencia Internacional de Comisionados de Información (ICIC, por sus siglas en inglés) que está constituida por personas comisionados de información y ombudsperson de cerca de 40 países alrededor del mundo. Se reunieron en Sudáfrica en el 2019, en donde 20 comisionados y sus contrapartes se unieron, también, a la sesión de capacitación de la UNESCO sobre la relevancia de su trabajo con respecto a los procesos de monitoreo del ODS 16.10.2. Se reunirán en Brasil en el 2020.⁵³

La presidenta del Grupo de Gobernanza de la ICIC, Elizabeth Denham, declaró que la Conferencia de Sudáfrica “marcó el renacimiento de la ICIC... que ayudará a desarrollar la capacidad de la ICIC y a fortalecer nuestra voz en los debates clave de importancia.”⁵⁴ La ICIC ha adoptado la Carta de Johannesburgo, que constituye el foro para los derechos a la información a nivel global, con una secretaría estable y con principios que sustentan su membresía.

Evaluando las leyes de Aal en términos de estándares internacionales

Desde el 2019 existen por lo menos 126 leyes⁵⁵ que establecen el derecho a, y los procedimientos públicos para, que el público solicite y reciba información en posesión del gobierno. Las leyes de Aal varían en cuanto a fuerza y naturaleza. El aumento de la adopción de leyes ha brindado una oportunidad para comparar y mejorar las mismas con relación a estándares modelo.

Los estándares internacionales han sido propuestos por la Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos (CADHP) que, en el 2010, desarrolló una Ley Modelo de Acceso a la información para África.⁵⁶ Entre otros, el Centro Africano para la Libertad de Información con sede en Kampala, Uganda, los sigue promoviendo. La Ley Modelo indica que toma en consideración factores tales como la mala gestión

⁵³ <https://www.up.ac.za/icic2019/article/2738628/-international-conference-of-information-commissioners-icic-2019>

⁵⁴ <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/03/international-conference-of-information-commissioners-2019/>

⁵⁵ Datos de la UNESCO (02/2019) presentados para el Informe de avances sobre los ODS del Secretario General de la ONU de 2019. Posteriormente a estos datos, un país más promulgó una ley (Ghana).

⁵⁶ <http://www.pulp.up.ac.za/edited-collections/model-law-on-access-to-information-for-africa-and-other-regional-instruments-soft-law-and-human-rights-in-africa>

de registros, una cultura de secrecía, y altos niveles de analfabetismo y pobreza que tienen un impacto en el Aal en el continente. La legislación modelo incluye acceso a la información en posesión tanto de entidades públicas y privadas relevantes en las que se posee información pertinente al ejercicio o a la protección de cualquier derecho humano. Hace referencia a la necesidad de “promover la transparencia, la rendición de cuentas, la buena gobernanza y el desarrollo educando a las personas acerca de sus derechos”. Entre sus elementos se encuentran: el deber de crear, gestionar, organizar y mantener registros de información, la divulgación proactiva, los planes de implementación, el nombramiento de funcionarios de información, los formatos de acceso y el establecimiento de cuotas. Además, aborda los supuestos de excepción, el tema de una potencial invalidación por causa de interés público de cualquier negativa de publicar información, y los poderes de un mecanismo independiente de supervisión para fomentar, monitorear y cumplir con el acceso a la información.

Otro estándar que surgió fueron los Lineamientos de la CADHP sobre el Acceso a la información y las Elecciones en África, acordados en noviembre del 2017.⁵⁷ Estos lineamientos cubren el papel que desempeñan los observadores de elecciones, las agencias de seguridad pública, las entidades reguladoras de medios e Internet, la sociedad civil, así como los proveedores de medios de comunicación y de plataformas en línea de éstos. La ONG Transparencia Internacional ha resumido estos estándares en un estudio reciente según el cual una ley óptima de Aal debe adherirse a los siguientes principios:

⁵⁷ <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=61>

Principios para la creación de leyes de Aal robustas según Transparencia Internacional

1 Autoridad

- Todos los organismos públicos, al igual que los organismos privados que reciban financiamiento público o que ejercen autoridad pública, deben estar considerados en la ley
- La información publicada puede divulgarse libremente y usarse sin restricciones

2 Procedimientos de solicitud

- Todas las personas pueden ejercer el derecho de solicitar, recibir y divulgar información. Personas nacionales o extranjeras y personas morales. Se permiten solicitudes anónimas y los organismos a los que se solicita no piden más que una dirección de contacto para dar respuesta.
- Nadie tiene que dar razones para fundamentar la solicitud.
- Existen límites de tiempo razonables para recibir información; toda negativa debe ser razonada y toda negativa es apelable.
- La presunción base es la divulgación máxima y pueden existir excepciones limitadas y bien definidas.

3 Excepciones

- Ninguna información queda excluida de la cobertura de la ley.
- Cada excepción incluye una prueba de daños y los funcionarios públicos deben aplicar pruebas de interés público e invalidaciones establecidas por ley al momento de decidir sobre una publicación.

4 Estipulaciones de implementación

- Los organismos públicos tienen la obligación de publicar sin solicitud previa y de actualizar regularmente la información acerca de su funcionamiento, su normatividad, sus finanzas, su servicio y personal.
- Se requiere que la comisión o la persona comisionada de información capacite a los funcionarios públicos, promueva la ley y monitoree su aplicación.⁵⁸
- Existen procedimientos de apelación eficaces y oportunos ante foro(s) independiente(s).

⁵⁸ Right to Information in Asia Pacific, Transparency International, (2019), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/right_to_information_in_asia_pacific

Además de la anteriormente mencionada Transparencia Internacional, otras organizaciones de la sociedad civil también han desarrollado un conjunto integral de principios a los que pueden recurrir los legisladores al adoptar sus marcos jurídicos nacionales sobre el Aal. Un consorcio de la sociedad civil compuesto por Deutsche Welle Akademie (DWA), Free Press Unlimited (FPU) y el GFMD, en consulta con el Centro de Derecho y Democracia (CLD, por sus siglas en inglés) ha recalcado la importancia, entre otras cosas, de los elementos siguientes: la divulgación proactiva, la habilidad de las autoridades públicas de recibir y entregar con relación a solicitudes de información, y el procesamiento oportuno de solicitudes de información. Con base en su perspectiva, la implementación total de leyes de acceso público a la información se puede considerar presente únicamente si estos elementos forman parte del marco jurídico.⁵⁹

Las ONG Access Info Europe y CLD, así como su metodología de calificación de Dal, evalúan marcos nacionales de Aal con base en siete elementos clave. Estos son: derecho de acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones y negativas, apelaciones, sanciones y protección, y medidas promocionales.

La calificación mide la fuerza de estos elementos en términos de 61 indicadores discretos.⁶⁰ La siguiente tabla se basa en la evaluación, por parte de las ONG, de las dinámicas en las calificaciones de leyes de Aal promulgadas en los últimos 20 años, comparando calificaciones de leyes promulgadas en 2017-2018 y aquellas durante el periodo de 1997 a 1999⁶¹: en cada periodo seleccionado, solo siete países promulgaron leyes de Aal.

Evaluación de las ONG de las dinámicas en calificaciones de leyes de Aal durante los últimos 20 años

Países
con leyes
adoptadas en
1996/98



512
puntos

Países
con leyes
adoptadas
2017/18



687
puntos

⁵⁹ <https://gfmd.info/gfmd-content/uploads/2019/07/Road-to-2030-ATI-in-the-Drivers-Seat.pdf>

⁶⁰ <https://www.rti-rating.org/country-data/by-indicator/>

⁶¹ <https://www.rti-rating.org/country-data/>

La calificación total acumulativa de las leyes del periodo entre 2017 y 2018 equivale a 687 puntos, en comparación con 512 puntos para las leyes promulgadas 20 años antes. Esto representa una mejora de 25 por ciento de las calificaciones otorgadas a las leyes más recientes. En resumen, con base en el análisis anterior, parece que las leyes de Aal están mejorando más y más en cuanto a su calidad formal. La implementación es un tema diferente que se aborda en la siguiente sección.

Entendiendo la implementación del Aal

Existe un número de problemas con relación a los organismos de implementación para el Aal. El primero se refiere a si se debe tratar de un organismo especializado o varios (es decir que se enfoquen solamente en el AAI), o un organismo con múltiples propósitos (por ejemplo, un ombudsperson o una comisión de derechos humanos que también desempeña varias funciones). Las tendencias muestran que la especialización es mucho más efectiva, aunque también un poco más costosa. Cuando se agrega el Aal a las funciones de un organismo existente, la función de la información pasa, por lo general, a un segundo plano, detrás de las funciones preexistentes.⁶²

Una investigación publicada por la Organización de Estados Americanos⁶³ y un estudio del Instituto del Banco Mundial proporcionan mayores perspectivas sobre el diseño institucional eficaz de organismos responsables de la implementación y el cumplimiento de leyes de acceso a la información pública.⁶⁴

Independientemente del acuerdo institucional, la tendencia es la de promover la independencia del gobierno, lo que es particularmente pertinente cuando el organismo involucrado evalúa decisiones de autoridades públicas que se niegan a divulgar información. La independencia es un asunto complejo, pero está relacionada con las personas que puedan quedar designadas como miembros del organismo, la forma en que se lleva a cabo el nombramiento, en la ley y en la práctica, la forma en que se adjudica el presupuesto y la manera en que se dirige la secretaría. Con respecto a las funciones de evaluación, el organismo necesita tener sus propios poderes para investigar las apelaciones. Normalmente, esto implica poder revisar información, incluyendo documentos confidenciales, convocar testigos y ordenar que testifiquen, y en casos pertinentes, llevar a cabo inspecciones de autoridades públicas.

Generalmente, las leyes de Aal incluyen una infraestructura de implementación dentro de sus estipulaciones con, por lo menos, un organismo de supervisión, como por ejemplo una Comisión de Información. El área de competencia de una institución de ese tipo, como el organismo central para la implementación, generalmente abarca la promoción, el monitoreo, el establecimiento de estándares y el desarrollo de habilidades de los funcionarios. Algunos organismos de supervisión también desempeñan varios papeles secundarios esenciales con respecto a la implementación de las políticas de Aal que incluyen proporcionar apoyo a la administración y brindar conocimiento, tanto a los solicitantes como

⁶² Ibid.

⁶³ Edison Lanza, 2015, The Right to Access to Public Information , Washington, Organization of American States <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/ACCESS/Thematic%20Report%20Access%20to%20public%20information%202014.pdf>

⁶⁴ <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artiID=994&IID=1>

a la administración, y el monitoreo de la implementación. El desempeño de esos papeles es crucial para mitigar los problemas de implementación por parte de la administración.⁶⁵ Los organismos también necesitan tener el poder de remediar problemas en donde se hayan encontrado. Usualmente, esto implica el poder de emitir mandatos vinculantes a autoridades públicas para que se lleven a cabo tareas como divulgar información, nombrar a una funcionaria o a un funcionario exclusivamente para procesar solicitudes, capacitar a las y los mismos, gestionar los registros de mejor manera, etc.⁶⁶ En cierto número de instancias, el organismo central también funge como el organismo de protección de datos del país.

En algunos casos, las funciones de una persona Comisionada de Información, o su equivalente, también incluyen la consideración de las apelaciones en contra de una negativa de divulgación. En otros, tal y como lo recomienda la Relatoría Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y la Libertad de Expresión (2017), la autoridad de toma de decisiones para tales asuntos recae en un actor independiente.

Existen cuatro diferentes tipos de organismos independientes del gobierno que resuelven las quejas de los solicitantes de información bajo el Aal: la oficina de un ombudsperson, la oficina de una persona comisionada o de una comisión, un tribunal y una corte. De los aproximadamente 90 países que habían promulgado una ley de Aal para el 2011, cerca de un tercio había dado la responsabilidad del cumplimiento a una comisión o a una persona comisionada de información, menos de un tercio a un ombudsperson, y el resto a un tribunal, las cortes o una oficina administrativa.⁶⁷ Por lo tanto, los solicitantes tienen derecho a presentar una apelación (externa) ante un organismo supervisor (por ejemplo, una comisión de información o un ombudsperson) en casi la mitad de los países analizados.

Entre el 2011 y mediados del 2019, 31 nuevos países promulgaron leyes de Aal.⁶⁸ De esos, 23 (74%) otorgan a las personas solicitantes el derecho de presentar una

⁶⁵ Holsen, S., 2012, Insight on oversight: the role of Information Commissioners in the implementation of access to information policies. *Journal of Information Policy*, pp. 214-241.

⁶⁶ Comentarios hechos por Toby Mendel del CLD, durante su designación ante UNESCO para consultar con las autoridades de Armenia sobre las leyes de libertad de información.

⁶⁷ Holsen s. and Pasquier M. 2012, Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies, *Journal of Information Policy* 2, página 222.

⁶⁸ <https://www.rti-rating.org/country-data/>

¿De quién dependen los países para resolver quejas relacionadas con solicitudes de información?



Comisión de Información /
Oficina de Comisionado



Ombudsperson



Corte



Tribunal

apelación (externa) a través de un organismo independiente de supervisión (por ejemplo, una comisión de información u ombudsperson).

Cuando no se establecen la función de apelación y un organismo adecuado, el único recurso con el que cuentan los individuos con respecto a los casos de Aal son los tribunales. Eso toma tiempo y es demasiado costoso, por lo tanto, no accesible para muchas personas. Un informe del 2016 de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos recalcó, con relación a las solicitudes de Aal, que "Esta oficina, en varias ocasiones, ha recalcado el derecho de los individuos a un remedio que sea sencillo, de fácil acceso y que su ejercicio solo requiera el cumplimiento de los requisitos básicos, que sea eficaz, rápido, gratuito o de costo suficientemente bajo para no desalentar solicitudes de información, y que les permita apelar las decisiones del servicio público que niega el derecho al acceso a información específica o, sencillamente, incumple en su respuesta a la solicitud."⁶⁹

Los acuerdos institucionales tienen un significado clave, aunque en la práctica, por sí solos, no siempre se traducen en una garantía efectiva del Aal.

⁶⁹ Edison Lanza, 2015, *The Right to Access to Public Information*, Washington, Organization of American States <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/reports/ACCESS/Thematic%20Report%20access%20to%20public%20information%202014.pdf>

Implementación real: Encuestas de la UNESCO para el rastreo de los avances con relación al ODS 16.10.270

En calidad de agencia custodia del monitoreo del Indicador ODS 16.10.2 sobre el Aal, la UNESCO desarrolló una metodología en dos partes para ayudar en la medición y en el reporte sobre lo que se ha hecho para implementar reglas de Aal.⁷¹ La primera parte (la Encuesta 1) está relacionada con la supervisión central o los organismos de apoyo al derecho a la información, y se enfoca en lo que se ha hecho a nivel nacional. Esto incluye temas tales como los organismos que se han establecido, la cantidad de apelaciones que se han presentado y lo que ha ocurrido con las mismas, los esfuerzos de concientización pública y los estándares de gestión de registros. La segunda parte (la Encuesta 2) aborda las autoridades públicas seleccionadas (dos ministerios y una ciudad) y evalúa lo que estas entidades específicas han hecho para implementar la ley, incluyendo el nombramiento de personas funcionarias de información, la ayuda a solicitantes para que presenten solicitudes, la recepción y el procesamiento de solicitudes, y la divulgación de información de manera proactiva. El CLD estuvo a cargo de la implementación de la encuesta. El ejercicio, junto con el apoyo de la DWA, el EPU y el GFMD, ayudaron a promover que los estados incluyeran el 16.10.2 en sus informes ENV del 2019⁷² (con base en el análisis anterior de la capacidad de respuesta por país con respecto al 16.10.2).

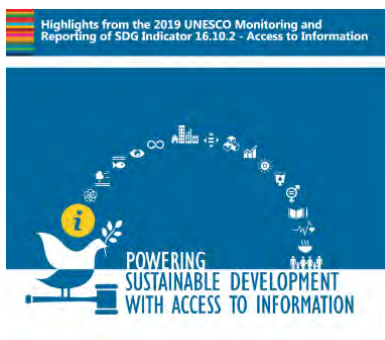
La investigación de la UNESCO cubrió 43 países en los ENV del 2019. El ejercicio de recopilación de datos (ver la siguiente gráfica) generó una riqueza de información sobre el estado de la implementación de las leyes de Aal. Por lo tanto, puede servir como una buena base para medir el cambio y las tendencias a futuro. Con algunos ajustes a las encuestas y al enfoque de recopilación de datos, la metodología permitirá una evaluación continua de los avances logrados por los Estados hacia el cumplimiento de los tiempos hacia el 2030 para lograr el ODS 16, Meta 10, como parte del paquete de la agenda sostenible. Las conclusiones registradas a continuación se presentan en tres categorías: (i) 26 estados con leyes de Aal, (ii) 17 de esos estados en los que se estudiaron ministerios y ciudades clave, (iii) 17 estados sin leyes de Aal.

⁷⁰ Este capítulo se basa en los puntos clave del Informe del PIDC de la UNESCO del monitoreo y reportaje sobre el Indicador ODS 16.10.2 Acceso a la información. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369160>

⁷¹ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366967>

⁷² La base del mandato de los Estados Miembros de la UNESCO en el PIDC y la designación de la Asamblea General de la ONU de la UNESCO como agencia convocada se compartió con las delegaciones de la UNESCO y los funcionarios pertinentes en los 43 países encuestados de los que se aprecia su subsecuente cooperación mediante la provisión de datos recalca estos hallazgos. Al momento de la redacción, la UNESCO se encontraba en discusiones con la UIS para que los datos a nivel país estuvieran disponibles en línea.

Ejercicio de la UNESCO de 2019 de recopilación de datos



ENCUESTA 1

Organismos públicos que desempeñan un papel central de apoyo o supervisión de la implementación de leyes de Dal.

PAÍSES CON LEYES DE DAI

Grupo A

17 países en los que colaboradores locales llevaron a cabo la Encuesta 1 y la Encuesta 2.

Grupo B

9 países en los que el Centro de Derecho y Democracia (CLD) llevó a cabo la Encuesta 1 y al Encuesta 2. Países con leyes de Dal

PAÍSES SIN LEYES DE DAI

17 países (investigación mediante métodos de escritorio)

ENCUESTA 2

Autoridades públicas específicas encargadas de la aplicación de las leyes de Dal.

Autoridades principales:

1. Secretaría de Finanzas
2. Secretaría de Medioambiente
3. Consejo de la Ciudad Capital

PAÍSES CON LEYES DE DAI

Grupo A

17 países en los que colaboradores locales llevaron a cabo la Encuesta 1 y la Encuesta 2.

GRUPO A

Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Chile, Croacia, El Salvador, Indonesia, Kenia, Mongolia, Paquistán, Palaos, Filipinas, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez, Costa de Marfil.

GRUPO B

Azerbaiyán, Fiji, Guatemala, Guyana, Kazajistán, Ruanda, Tanzania, Timor Oriental, Turquía

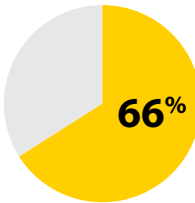
Países sin leyes de Dal

Argelia, Camboya, Camerún, República Central Africana, Chad, Congo (República del), Eritrea, Esuatini, Ghana, Irak, Lesoto, Mauritania, Islas Mauricio, Naurú, Santa Lucía, Tonga, Turkmenistán.

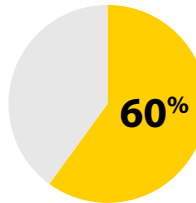
1. Hallazgos clave de organismos centrales en 26 de los países del Examen Nacional Voluntario de 2019⁷³ que cuentan con leyes de Aal

- 1 Los sistemas nacionales de regulación son cada vez más conducentes hacia la libertad de información.
 - Los países encuestados demostraron un buen desempeño con respecto a contar con reglas y políticas, tanto vinculantes como no vinculantes sobre el Aal, con un promedio general entre los 26 países para los 9 diferentes tipos de reglas y políticas evaluadas con un cumplimiento del 60%.
 - 66% de estos países respondió que cuentan con garantías constitucionales de Aal.
 - 60% también indicó tener reglas secundarias de Aal que, con frecuencia, son necesarias para trazar el camino de una implementación práctica de la ley de Aal.
 - 66% de los países indicó tener reglas no vinculantes sobre el Aal, con un 82% del total que reporta tener reglas sobre gobierno abierto, así como un plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

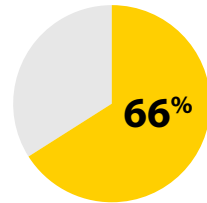
Sistemas nacionales de regulación



Países con garantías constitucionales de Aal



Países con reglas secundarias sobre el Aal

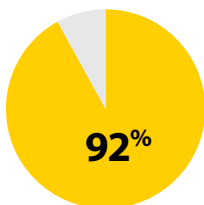


Países con reglas no vinculantes

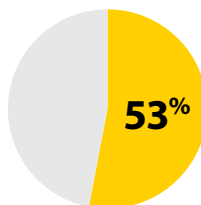
⁷³ Países encuestados – Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Chile, Croacia, El Salvador, Indonesia, Kenia, Mongolia, Pakistán, Palaos, Filipinas, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez, Azerbaiyán, Fiji, Guatemala, Guyana, Kazajistán, Ruanda, Tanzania, Timor Oriental, Turquía. Cabe recalcar que no todos los países proporcionaron una respuesta a todas las preguntas.

- 2 Los países han establecido mecanismos para monitorear la implementación de los ODS en general, sin embargo, menos de la mitad lleva a cabo el monitoreo y el reporte específicamente sobre Aal en el indicador 16.10.2.
- 92% de los 15 países que respondieron sobre este punto reportaron tener un organismo nacional responsable de reportar sobre los ODS.
 - De estos países, nueve (es decir, el 53% de un total de 17 países que respondieron a esta pregunta en específico) indicaron que cuentan con organismos que reportan específicamente sobre el indicador 16.10.2 de los ODS.⁷⁴

Porcentaje de países con organismos que reportan sobre los ODS



Porcentaje de países con organismos que reportan específicamente sobre el ODS 16.10.2



- 3 En la mayoría de los países, los organismos de supervisión están bien establecidos.



23 países indicaron contar con organismos de supervisión para el Aal.

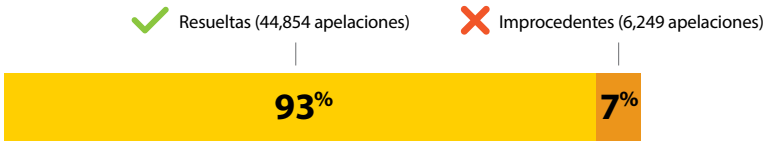
- 23 países indicaron contar con organismos de supervisión de Aal.
- En 17 casos (65%), los organismos de supervisión son los mismos organismos que atienden las apelaciones relacionadas con el Aal.
- 12 de los 15 organismos de apelación (80%) indicaron tener poder de toma de decisión vinculante, lo que los observadores de Aal generalmente consideran más efectivo.
- En dos de los tres que no tenían, esto sucedía porque las apelaciones correspondían a un organismo preexistente (en uno de los casos, un ombudsperson y, en otro, una comisión de derechos humanos) que no tenía poderes vinculantes. Esto parece reforzar las declaraciones hechas frecuentemente por parte de observadores de Aal acerca de que es más efectivo crear un organismo de apelaciones de Aal con autoridad significativa para hacer cumplir sus decisiones.
- 11 de estos 15 organismos (73%), con la excepción de los tres cuyas decisiones no eran vinculantes, y uno más, también tenían la facultad de imponer sanciones.

⁷⁴ Costa de Marfil, Chile, Indonesia, Sudáfrica y Filipinas incluyeron avances relacionados con el acceso a la información en sus ENV del 2019. Túnez únicamente mencionó su Constitución del 2014 que garantiza el derecho a la información sin detalles sobre los avances. Con respecto a Brasil, El Salvador y Kenia, estos países posteriormente cancelaron sus planes de entrega de ENV por lo que no hay información disponible sobre sus avances en cuanto al Aal.

4 La mayoría de las apelaciones se resuelven mediante respuestas.

- Existía un amplio rango en términos del número de apelaciones entre los 13 países que respondieron al respecto, de un máximo de 3,500 por año, a tan solo tres.
- El 93% (44,854) de todas las apelaciones se reportaron como resueltas, de las cuales solo 6,249 apelaciones fueron improcedentes. Si esta respuesta es cierta, es algo muy positivo.

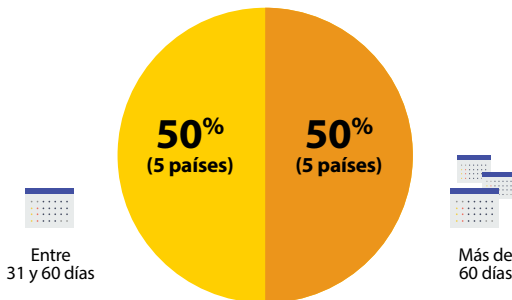
Estado de las apelaciones



5 Las solicitudes de información se procesan dentro de plazos razonables.

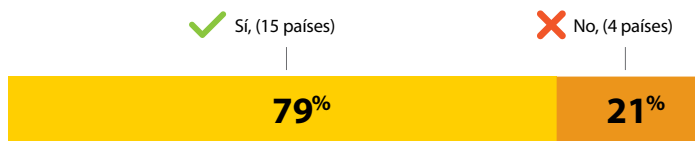
- Diez países respondieron al respecto, pero ninguno indicó que las solicitudes, en promedio, se resolvían en 30 días o menos.
- El grupo estaba equilibrado, cinco países que indicaron que las solicitudes se resolvían en un periodo de 31 a 60 días, y cinco indicando que se resolvían en más de 60 días.
- Evidentemente, es bueno que las solicitudes se resuelvan lo antes posible, sin embargo, estos reportes de marcos de tiempo parecen ser razonables dado que el procesamiento de solicitudes puede ser complicado.

Número promedio de días para atender solicitudes de información



- 6 La mayoría de los organismos de supervisión y apelación de Aal publican informes anuales.
- De los 19 diferentes organismos de supervisión y apelación en los 19 países, 15 indicaron que presentaban informes anuales. Aunque es una cifra alta, idealmente sería de 100% dado que no se trata de entidades únicamente legislativas, sino que lidian directamente con Aal.

¿Su organismo de supervisión de Aal publica un informe anual?



- 7 La toma de conciencia pública tiene lugar; existe un desempeño más pobre para estándares vinculantes, gestión de registro y estipulaciones sobre violaciones a derechos humanos.
- Una pregunta sobre las encuestas públicas que se realizan para evaluar la conciencia con respecto al Aal tuvo únicamente cuatro respuestas positivas de 26 países (15%). Probablemente esto fue una exageración, ya que algunas respuestas sugieren que los encuestados no comprendían completamente el tipo de encuesta a la que se refería la pregunta. Sin embargo, los expertos consideran que las encuestas de opinión para estos temas son una buena práctica con base en los metadatos del ODS 16.10.2 abordados anteriormente, y que hacen referencia a la medición de “la manera en la que los individuos perciben la calidad de la información en el dominio público”.
 - El porcentaje de actividades de toma de conciencia pública llevadas a cabo llega al 100%.
 - De manera significativa, sólo en el 67% de los 12 países que reportaron haber producido estándares de gestión de registros, dichos estándares eran vinculantes.
 - Se registró una proporción baja, de 47%, con respecto al porcentaje de países que cuentan con una regla jurídica que indica que la información sobre violaciones a los derechos humanos no se puede catalogar como confidencial.

(ii) Hallazgos sobre autoridades públicas en 17 países que tienen Leyes de Aal y que realizaron los Exámenes Nacionales Voluntarios⁷⁵ 2019

Un total de 73 cuestionarios de la Encuesta 2 se completaron en 17 países. Con relación a las autoridades públicas centrales que se buscaba cubrir, es decir, ministerios responsables de finanzas y medio ambiente, y el consejo gobernante de la ciudad capital, los primeros dos se cubrieron en 16 y 15 de los 17 países (94% y 88%) respectivamente, mientras que la ciudad capital se abordó en sólo 11 países (65%). En cinco países se abordaron las tres autoridades públicas centrales, así como otras autoridades. Los hallazgos muestran que:

- 1 Las autoridades públicas han designado a individuos con responsabilidades específicas para implementar el Aal, pero aún hace falta ofrecer capacitación especializada sobre Aal a estas personas funcionarias.
 - 86% de este grupo encuestado respondió que hace pública la información de contacto de las funcionarias y los funcionarios de información, pero un porcentaje menor (58%) acerca de la capacitación de estos funcionarios.
 - 27 (37%) de las 73 autoridades públicas que respondieron obtuvieron una alta calificación con respecto a contar con funcionarias y funcionarios especializados.
 - Un promedio de 67% indicó que el formato de solicitud estaba disponible en línea.

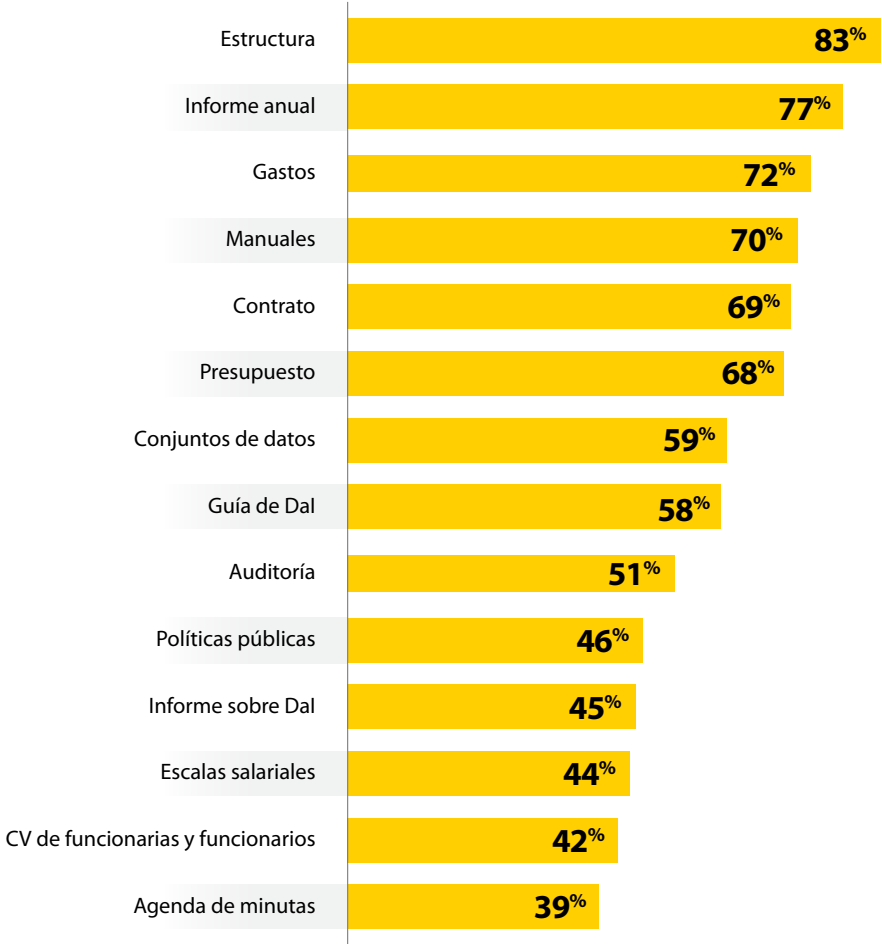
- 2 Las autoridades públicas deben hacer mucho para mantener buenos registros de las solicitudes que reciben y sobre cómo se procesan.
 - En 2015, 2016 y 2017, el número promedio de solicitudes recibidas, atendidas, atendidas a tiempo y la información proporcionada, total o parcialmente, fue de 2000 para cada autoridad pública que respondió. El alto número de solicitudes provenientes de Yakarta, provincia de Indonesia que llegó a más de 100,000 en 2017 (dos terceras partes del total de solicitudes), tuvo un impacto significativo en el promedio.

⁷⁵ Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Chile, Croacia, El Salvador, Indonesia, Kenia, Mongolia, Pakistán, Palaos, Filipinas, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez.

- 3 Las autoridades públicas consideran que tienen capacidad de respuesta y atienden de manera oportuna las solicitudes de información.
- Los encuestados reportaron altas cifras de solicitudes atendidas. Según las respuestas, en el 81% de las solicitudes (92% de las solicitudes que fueron atendidas) se proporcionó la información de forma parcial o total. Para el 2017, por ejemplo, se indicó que el 88% de las solicitudes fueron atendidas oportunamente (91% si sólo se consideran las solicitudes atendidas).
 - Sin embargo, estos resultados no corresponden a los ejercicios de prueba que actores independientes han llevado a cabo, por ejemplo, organismos de la sociedad civil.⁷⁶ Podría ser que las autoridades públicas no están gestionando los registros adecuadamente o que algunos no están proporcionando respuestas certeras.
- 4 En concordancia con los marcos legales regulatorios, los sistemas oficiales de gestión de registros parecen insuficientes en cuanto a su apertura, captura y mantenimiento.
- Considerando el 2017, las cifras de negativas o retrasos en las respuestas a las solicitudes casi nunca superaron el 2% de todas las solicitudes. Estas cifras no corresponden a aquellas obtenidas a través de ejercicios de prueba independientes. Una vez más, esto indica una necesidad de mejores registros.
- 5 En general, las autoridades públicas han divulgado información de manera proactiva, pero aún faltan cosas por hacer para asegurar que el público reciba lineamientos sobre cómo ejercer su derecho a la información.
- Como se destaca abajo, las respuestas positivas para la pregunta respecto del tipo de información revelada de manera proactiva eran, en general, altas. Esto podría reflejar el uso de tecnologías digitales.
 - Cuatro subcategorías de información: estructura y función, informe anual, informe sobre gastos y manuales centrales, tuvieron un promedio de 70% o más de respuestas positivas en cuanto a divulgación proactiva. Cinco tuvieron un promedio de respuestas positivas de menos del 50%: las agendas de los ministros, los CV de los funcionarios senior, escalas salariales, informe anual sobre el Aal e informes sobre políticas. Esto es previsible, según se trate de información más fácil o difícil de divulgar.
 - Con 68% de promedio, la información sobre presupuestos claramente debe mejorar, dada la importancia de divulgar este tipo de información. Lo mismo es cierto de los informes de auditorías (51%) y conjuntos de datos administrativos (59%). El desempeño, en términos de desarrollar lineamientos para las solicitudes (58%), es preocupante puesto que dichos lineamientos pueden ser invaluable para ayudar a los solicitantes a presentar mejores solicitudes (ahorrando el tiempo y esfuerzo de las autoridades públicas).

⁷⁶ Road to 2030: Access to information in the driver's seat (2019)
<https://gfmf.info/launch-of-the-report-road-to-2030-access-to-information-in-the-drivers-seat/>

Tipos de información
disponible de manera
proactiva



(iii) Hallazgos en 17⁷⁷ países sin legislación sobre Aal

Estos países que no cuentan con leyes de Aal también fueron analizados mediante la encuesta, de la que surgieron los siguientes hallazgos clave:

- Con efectos adversos evidentes hacia el acceso público a la información, hace falta una política pública clara, tal y como una ley lo estipularía y aseguraría su implementación;
- De los 17 países que no contaban con leyes específicas sobre Aal en febrero del 2019, uno contaba con una disposición que garantiza el derecho a la información en su Constitución.
- Dos países contaban con otras estrategias y políticas no vinculantes.
- 16 países cuentan con mecanismos nacionales de monitoreo y reporte sobre avances hacia los ODS. Sin embargo, el monitoreo y el reporte sobre el indicador del ODS 16.10.2 (acceso a la información) parece seguir faltando en varios de los mecanismos.
- Ghana⁷⁸ ha establecido estándares mínimos comunes para la gestión de registros y Turkmenistán cuenta con una disposición jurídica que indica que la información relacionada con violaciones severas a derechos humanos no puede catalogarse como confidencial.

En resumen, con base en los datos recopilados en las tres categorías (países con leyes de Aal, ministerios y ciudades capital en países con leyes de Aal, países sin leyes de Aal) se puede concluir con las siguientes observaciones sobre la implementación del Aal:

- La existencia de normas vinculantes y no vinculantes en los marcos jurídicos sobre el acceso a la información definen la implementación del Aal. Para el desarrollo del Aal es crucial que estas reglas existan y sean claras con una ley específica basada en los estándares universales.
- Con respecto a un organismo supervisor, la tendencia es combinar las funciones de supervisión y de atención a apelaciones, aunque no se considera como parte de las mejores prácticas.
- Los límites de tiempo de respuesta a solicitudes de información deben convertirse en uno de los criterios clave para medir la eficacia de la implementación.
- Los lineamientos para solicitar información deben estar disponibles y ser accesibles para el público.
- Se debe recomendar que los organismos supervisores practiquen la divulgación proactiva. La divulgación proactiva es importante para que la implementación sea eficiente, puesto que ayuda a reducir la cantidad de solicitudes que deben procesar, así como a reducir otras cargas administrativas.
- Una implementación eficaz de Aal también depende de la capacidad de los ciudadanos para hacer valer su derecho. En este sentido, los países deben acelerar sus esfuerzos de toma de consciencia sobre el tema, incluso mediante campañas públicas, exposición mediática y divulgación de materiales de comunicación.
- Un registro apropiado sobre el Aal es esencial para evaluar la implementación.

⁷⁷ Argelia, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo (República del), Eritrea, Esuatini, Ghana, Irak, Lesoto, Mauritania, Islas Mauricio, Nauru, Santa Lucía, Tonga, Turkmenistán.

⁷⁸ Desde la elaboración de la publicación del PDIC, Ghana promulgó una ley de acceso a la información.

Monitoreo del Aal por parte de la sociedad civil en el marco de los ODS

Una alianza de la sociedad civil entre DWA, FPU y el GFMD, en consulta con el CLD, elaboró un informe⁷⁹ a mediados del 2019, observando la situación del acceso público a la información en 10 países.⁸⁰ Según el informe, “el indicador 16.10.2 es uno de los pocos indicadores que brindan a los países en desarrollo una ventaja por encima de los países desarrollados, puesto que es más fácil para ellos lograr avances y, frecuentemente, cuentan con leyes establecidas para apoyar la implementación.” Esta alianza instó a los países a incluir el Aal en un monitoreo más amplio de los ODS.

Este estudio concluyó que, mientras las leyes de Aal ayudaron a fortalecer las actividades anticorrupción y la gobernanza transparente, las autoridades públicas podrían hacer más, proactivamente, para que más información esté disponible, en vez de mantenerla “tras puertas cerradas”, como sucede con temas de presupuesto y contrataciones y adquisiciones públicas. Además, el informe identifica debilidades en las autoridades que registran las cifras de solicitudes de información procedentes o denegadas, así como en la publicación de la información. Con base en su análisis de estructuras de implementación, el informe propuso que, como práctica óptima, se debe tener una agencia central independiente para la coordinación, el desarrollo de habilidades, el establecimiento de estándares y el desarrollo de planes de implementación, así como un organismo diferente e independiente que considere las quejas y que cuente con la autoridad para instruir la divulgación de información cuando las excepciones no hayan aplicado. Otro hallazgo fue que, mientras los canales oficiales en línea frecuentemente no proporcionaban información sobre los procesos de solicitud de información, los medios independientes y el periodismo de investigación desempeñaron un papel vital de toma de consciencia entre el público más amplio que no conocía sobre el derecho y cómo ejercerlo.

Otro informe de la sociedad civil⁸¹, publicado en el 2019, cubrió ocho países en América Latina.⁸² Aunque su enfoque principal era el ODS 16.10.1 sobre la seguridad de los y las periodistas, también abordó las restricciones sobre el derecho al acceso a la información pública, como la negativa parcial o incompleta de entrega y la omisión, así como la obstrucción del trabajo periodístico, y registró 84 alertas en esta categoría. El informe recomendó la creación de plataformas/coaliciones nacionales para medir y promover el ODS 16, incluyendo a actores del gobierno, los medios y las organizaciones de derechos humanos. Instó al Sistema ONU a fortalecer las oficinas nacionales de estadística para el monitoreo del ODS 16. El estudio concluyó que reportar sobre los avances correspondientes al ODS 16 “no debe ser visto únicamente como una instancia de rendición de cuentas a nivel internacional, sino también como un elemento clave para el desarrollo de políticas

⁷⁹ Road to 2030: Access to information in the driver’s seat, (2019). <https://gfmd.info/launch-of-the-report-road-to-2030-access-to-information-in-the-drivers-seat/>

⁸⁰ Canadá, Indonesia, Mongolia, Pakistán, Serbia, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania y Ucrania.

⁸¹ A region split between light and shadows. Shadow report on the compliance of the SDG 16.10.1 in 8 LAC countries. By Voces del Sur. <https://www.vocesdelsurunidades.org/wp-content/uploads/2019/09/Informe-16.10.1-1.pdf>

⁸² Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela.

...". Asimismo, argumentó que los informes sólo tenían sentido si fomentaban oportunidades y el diálogo entre actores locales y lograban un impacto en los contextos locales.

Estos informes de la sociedad civil sobre tendencias en países específicos están alineados con el financiamiento de las encuestas sobre implementación de la UNESCO que se abordaron anteriormente.

Mayor atención al Aal

En general, la participación en foros internacionales para compartir buenas prácticas y mecanismos de reporte/monitoreo, tales como los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto y los mecanismos para el monitoreo de la implementación de los ODS (ENV), así como otros factores abordados en el informe, como eventos de la sociedad civil y en torno al Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información (IDUAI, por sus siglas en inglés), muestran una mayor atención al Aal en cierto número de países.

País	Plan AGA sobre AaI ⁸⁵	Recomendación de EPU aceptada	Ha tenido algún evento de IDUAI	Programas a nivel país de la UNESCO y/o la sociedad civil	Presentó informe ENV de 2016-18 ⁸⁶	Presentó informe ENV de 2019
Argelia	NM ⁸⁷					✓
Armenia	✓		✓	✓	✓	
Azerbaiyán	✓					✓
Bahamas	NM				✓	
Bangladesh	NM		✓		✓	
Bélgica	NM				✓	
Camrún	NM					✓
Canadá	✓	✓			✓	
Chad	NM					✓
Chile	✓					✓
Costa de Marfil	✓		✓	✓		✓
Colombia	✓		✓		✓	
Congo (República del)	NM					✓
Costa Rica	✓				✓	
Croacia	✓					✓
República Checa	✓	✓			✓	
Ecuador	NM				✓	
El Salvador	✓				✓	
Francia					✓	
Ghana	✓	✓		✓		✓
Guyana	NM					✓
Hungría	✓	✓			✓	
Islandia	NM					✓
Indonesia	✓	✓		✓	✓	✓
Irlanda	✓	✓			✓	
Israel ⁸⁸	✓					✓
Jamaica		✓			✓	
Kenia	✓	✓			✓	
Kuwait	NM					✓

⁸³ <http://www.opengovpartnership.org/explorer/all-data.html>

⁸⁴ Con base en búsqueda de término clave 'acceso a la información' en base de datos de ENV (2016-2018) https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/index.php?str=access+to+information#results_area

⁸⁵ No es miembro de la AGA

⁸⁶ Israel se retiró de la UNESCO el 31 de diciembre de 2018.

<https://en.unesco.org/news/declaration-unesco-director-general-audrey-azoulay-withdrawal-israel-organization>

País	Plan AGA sobre AaI ⁸⁵	Recomendación de EPU aceptada	Ha tenido algún evento de IDUAI	Programas a nivel país de la UNESCO y/o la sociedad civil	Presentó informe ENV de 2016-18 ⁸⁶	Presentó informe ENV de 2019
Libano	NM				✓	
Lesoto	NM					✓
Lituania		✓			✓	
Islas Mauricio	NM					✓
Mongolia	✓			✓		✓
Montenegro	✓	✓			✓	
Nueva Zelanda	✓					✓
Nigeria	✓				✓	
Noruega	✓				✓	
Palaos	NM					✓
Filipinas	✓	✓				✓
Rumania	✓				✓	
Ruanda	NM	✓		✓		✓
Sierra Leona	✓				✓	
Eslovenia	NM				✓	
Sudáfrica		✓				✓
España	✓				✓	
Sri Lanka	✓	✓			✓	
Suecia		✓			✓	
Tailandia	NM	✓			✓	
Timor Oriental	NM					✓
Túnez	✓	✓		✓		✓
Turquía	NM	✓				✓
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	✓					✓
República Unida de Tanzania	✓	✓				✓
Vanuatu	NM					✓
Vietnam	NM	✓			✓	

Nuevos retos y oportunidades digitales

La digitalización de cada vez más aspectos de la vida ha generado crecientes volúmenes de datos, lo que dio paso al surgimiento de varios nuevos problemas relacionados con el Aal.

Por un lado, la tecnología puede convertir tales datos en información significativa que, a su vez, puede coadyuvar al desarrollo sostenible. Según el informe del 2019 para el Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital del Secretario General de la ONU, el mundo necesita generar más datos pertinentes para los ODS, incluyendo datos desagregados por sexo.⁸⁷ Por ejemplo, la cooperación digital mejorada con un enfoque en salud pública basado en los datos tiene el potencial de reducir los costos, crear nuevas alianzas entre hospitales, empresas de tecnología, aseguradoras e institutos de investigación y, por ende, coadyuvar a pasar de tratar enfermedades a mejorar el bienestar. Tales datos no sólo son pertinentes para lograr los ODS, sino también para su monitoreo. Para lograrlo, el informe recalca la necesidad de nuevos modelos de colaboración.⁸⁸

Por otro lado, ya que actualmente la mayoría de los datos son propiedad de actores privados, la jurisdicción potencial del Aal, más allá de las instituciones estatales, cobra aún más relevancia. Con este tipo de propiedad, también surge el problema de los flujos internacionales de datos que complican las decisiones relacionadas con la legislación nacional. Tal y como lo indicó el Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital del Secretario General de la ONU, existen argumentos en pro y en contra del almacenamiento y el procesamiento de datos al interior de las fronteras nacionales. También sucede que las numerosas capas de actores privados que recopilan datos (propietarios de sistemas operativos, proveedores de conectividad, aplicaciones varias, proveedores de almacenamiento y proveedores de seguridad) tienen una rendición de cuentas limitada con relación al respeto y la protección de los derechos. La idea de tratarlos como “fiduciarios legales” de datos con la responsabilidad de proteger los datos en contra de abusos y adherirse a un código de conducta con relación a la manera en que utilizan estos datos es parte de un debate emergente. Tal y como lo hace notar el Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital, con frecuencia, únicamente la publicidad acerca de un hackeo de grandes proporciones conduce a una inversión en seguridad, mientras que tales abusos son, discutiblemente, un problema significativo para la divulgación proactiva bajo las leyes de Aal.

También han surgido problemas sobre si debe haber un “derecho de explicación” acerca de la recopilación, el almacenamiento y el uso de datos y de su conversión a información significativa, particularmente con respecto a la manera en que los sesgos humanos tienen un impacto en el diseño y el funcionamiento de los algoritmos. La ICIC, descrita anteriormente, hace notar que las instituciones públicas ya están tomando decisiones mediante procesamientos de datos automatizados, con ayuda de algoritmos e inteligencia artificial, no sólo en las fases preparatorias, sino también en la fase final de la toma de decisiones. La conferencia del 2019 de la ICIC aprobó una resolución recomendando que, antes de utilizar algoritmos y

⁸⁷ The Age of Digital Interdependence, Report of the UN Secretary-General’s High-Level Panel on Digital Cooperation, 2018, <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>

⁸⁸ Ibid, Page 10. <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>

procedimientos de inteligencia artificial, las instituciones públicas deben evaluar hasta dónde este uso está alineado con los derechos humanos. Además, la resolución determinó que tales instituciones deben considerar la manera en que el uso de estas herramientas afecta su manera de cumplir con sus obligaciones de transparencia (“transparencia por diseño”). Para la ICIC, las instituciones públicas deben tomar medidas para asegurar que los algoritmos y su uso sean lo suficientemente transparentes, al igual que comunicar sus propias operaciones de procesamiento de datos mediante información integral y comprensible en lo general.⁸⁹ De la misma forma, el Panel del Secretario General de las Naciones Unidas declara que “los sistemas inteligentes autónomos deben diseñarse de formas que permitan que sus decisiones se puedan explicar y que los humanos puedan rendir cuentas por su uso”. Hace referencias a auditorías y esquemas de certificación que son directamente pertinentes en cuanto a las preocupaciones sobre el Aal.

Un estudio realizado por la ONG Privacidad Internacional subraya que la IA tiene un impacto en la manera en que los individuos acceden a la información y se expresan en Internet, incluso a través de motores de búsqueda y redes sociales.



Las decisiones sobre el acceso a la información, tradicionalmente tomadas por humanos, ahora están impulsadas por aplicaciones de inteligencia artificial que tienen la capacidad de excluir o enfatizar selectivamente información importante ...

Asimismo, destaca que las decisiones relacionadas con el acceso a la información, tradicionalmente tomadas por seres humanos, ahora están dirigidas por aplicaciones de IA que tienen la capacidad de excluir o enfatizar información significativa de manera selectiva, y que puede permitir que ciertos actores operen sin transparencia. Por lo tanto, y de formas opacas e inescrutables, los sistemas de IA pueden dejar a los usuarios sin conocimiento más amplio del Aal.

Otro elemento de complejidad es que los algoritmos de aprendizaje automático personalizan el contenido que se muestra a los usuarios, determinando así lo que ven diferentes personas y el orden en que lo ven. Una experiencia personalizada puede aportar información relevante adaptada a las necesidades de una persona, pero también, al determinar el tipo de información (y desinformación) a la que las personas acceden, la idea de seres humanos en calidad de asesores

activos de información puede verse eclipsada o marginalizada. La disponibilidad de más contenido no necesariamente significa conocimiento sobre cómo acceder a información relevante y confiable que venga de actores privados o públicos, tampoco acceso a aquello que algunos usuarios preferirían mantener fuera del dominio público y que, sin embargo, también podría ser muy significativo para los derechos humanos y el logro de los ODS.

La gobernanza en general, y el desarrollo de ciudades inteligentes en específico, podrían representar otro ámbito en el que existan retos emergentes al abordar el acceso a la información como un activo importante para el desarrollo. El Aal es

⁸⁹ Draft ICIC resolution: “Transparency of public administration when using algorithms is indispensable for the protection of fundamental human and civil rights” https://cdn.website-editor.net/61ed7ac1402f428695fcc2386ad0577f/files/uploaded/ICIC%25202019%2520-%2520DE%2520%2520Resolution-final%2520draft_11.03.2019.pdf

pertinente en cuanto a la manera en que las autoridades de una ciudad gestionan las prioridades de inclusión al enfrentarse a diversos problemas, tales como las diferencias en la provisión de alojamiento (y la atención a asentamientos precarios y albergues temporales), las desigualdades de género en el contexto urbano, la prestación de servicios a personas con discapacidad, la discriminación racial o étnica, las exclusiones basadas en la nacionalidad, la infancia o la edad avanzada, las personas que hablan alguna lengua indígena o minoritaria, discapacidad, etc. Además, el carácter de la información disponible tiene repercusiones en la inclusión simbólica y económica, por ejemplo, en las controversias detrás del mapeo digital (denominación y zonificación controvertidas, en conjunto con indicaciones de viaje). Los autores de un próximo capítulo de un libro de la UNESCO argumentan que no se puede crear una ciudad inteligente sin una política de Aal que respete los derechos, la protección de datos y la el desarrollo de los medios de comunicación.⁹⁰ Como mínimo, las ciudades necesitan estar preparadas para generar consciencia y responder a las solicitudes de una ciudadanía que ejerce su derecho a la información. Esta preparación incluye promover la conectividad asequible, como en el desarrollo de políticas referentes a que existan bibliotecas y zonas públicas con acceso gratuito al Wi-Fi, al igual que medidas para fortalecer el gobierno abierto y el acceso a datos abiertos, la protección de datos y la privacidad. Tal y como se menciona en el artículo⁹¹, es necesario evaluar, antes de su implementación, el impacto de las iniciativas de protección a la privacidad de las “ciudades inteligentes”. Las ciudades también deben considerar el exigir y adoptar principios obligatorios diseñados ex profeso, en lugar de imponer sistemas de gravámenes invasivos a la privacidad, como a menudo se puede ver en los cobros en casetas de peaje o consumo de electricidad.

Al asimilar todos los datos recopilados de las comunicaciones expresadas conscientemente por parte de la ciudadanía y sus metadatos involuntarios (como los registros de transporte y consumo de electricidad y agua), las ciudades deben tener en cuenta la recopilación, el almacenamiento y el uso de los datos. Las personas que residen en ciudades requieren, además, el derecho de participar o de optar por no participar en iniciativas intensivas con respecto a datos. Sin embargo, es difícil que una persona decida no participar en algo que desconoce está sucediendo, como es el caso con muchas iniciativas de ciudades inteligentes.

Finalmente, el capítulo argumenta que las ciudades deben considerar una transparencia algorítmica (es decir, lo que sucede dentro de las cajas negras de datos analíticos que éstas utilizan) alineada con la idea de que las personas tienen derecho a conocer el razonamiento detrás del procesamiento de sus datos. Según el informe del Panel del Secretario General de la ONU, “las empresas, los gobiernos y la sociedad civil deben acordar estándares claros y transparentes que permitan una mayor interoperabilidad de datos de formas que permitan la protección de la privacidad mientras que, también, permitan el flujo de datos para propósitos comerciales, de investigación y gubernamentales, y el apoyo a la innovación para lograr los ODS”. Estos sistemas son de relevancia directa para el Aal.

⁹⁰ Information, Media, and Urban Inclusion, a manuscript by Guy Berger, UNESCO; Jane Duncan, University of Johannesburg, South Africa; Cynthia Patricia Cantero, Pacheco Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, Mexico (2018).

⁹¹ Ibid.

Otro problema en el horizonte es el de equilibrar el derecho a la privacidad y el derecho a la información en los casos en que exista un potencial conflicto entre los dos. Es por ello que las leyes nacionales de Dal, invariablemente, cuentan con excepciones relacionadas con la privacidad personal. El derecho a la privacidad puede quedar atrapado en el procesamiento digital de datos y la información personal puede quedar revelada a raíz del análisis de big data y la triangulación de fuentes de datos. Con frecuencia, muchos productos de consumo y sistemas autónomos están equipados con sensores que generan y recopilan grandes cantidades de datos sin el conocimiento de las personas involucradas.⁹² La recopilación y extracción de datos también pueden proporcionar la base para una vigilancia generalizada, así como para el perfilamiento comercial o político, una toma de decisiones automática y sesgada, el rastreo y la predicción de comportamiento, y el intento de manipulación de las personas dueñas de los datos. Todo ello ha generado preguntas sobre cómo abordar la manera en que el Aal va de la mano del derecho al acceso de datos (por lo menos en lo que se refiere a datos personales en posesión de terceros). La protección de datos ha llegado a considerarse un complemento esencial de políticas de acceso a la información.⁹³ En cada vez más países, los organismos responsables del Aal también incluyen funciones de protección de datos.

Cada vez más países están promulgando leyes de privacidad y de protección de datos por separado que puedan interactuar con la ley de Aal para determinar la divulgación de información. Estas mismas se están basando en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR, por sus siglas en inglés)⁹⁴ que se adoptó en 2016 y entró en vigor en 2018. Los debates principales relacionados con el GDPR incluyen:

- En dónde se protege la privacidad a costa del acceso a la información, como a través de interpretaciones de un derecho al olvido.
- La carga de las organizaciones con respecto al cumplimiento de los derechos de las personas de lograr acceder a sus datos.
- El alcance extraterritorial de la Regulación para la implementación de la Directriz que determina que las reglas se deben aplicar en el ciberespacio, en un contexto internacional, y sobre los operadores que pudiesen no tener presencia física en la UE.
- A raíz de la adopción del GDPR, las autoridades públicas pueden enfrentarse a algunos retos iniciales con la aplicación de la excepción de la sección 40(2) del GDPR, si la solicitud de información contiene datos personales de un tercero. El fundamento de los “intereses legítimos” invocado por las autoridades públicas para justificar la divulgación de los datos personales ya no existe. Por consiguiente, puede ser difícil que las autoridades públicas divulguen datos personales mediante el GDPR.

Por otro lado, existe un consenso creciente de que “se necesita hacer aún más para salvaguardar el derecho humano a la privacidad: con frecuencia, las personas no comprenden o comprenden poco las implicaciones de proporcionar sus datos

⁹² <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf>

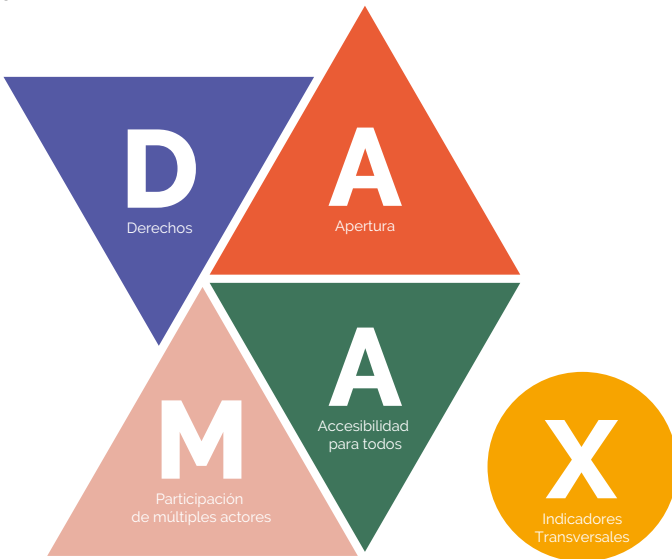
⁹³ The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts, World Bank Institute, WORKING PAPER, 2011. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23022>

⁹⁴ Regulation (EU) 2016/679 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1532348683434&uri=CELEX:02016R0679-20160504>

personales a cambio de servicios digitales”⁹⁵ Sin importar los retos mencionados. Se debe recalcar que el Aal y la privacidad no están inherentemente en conflicto. El tema importante es cómo los órganos legislativos, de implementación y supervisión, logran un equilibrio entre los dos derechos.

Muchos actores que trabajan en el ámbito del Aal entienden que, actualmente, éste está ligado al ecosistema más amplio del Internet. La UNESCO ha acordado los Principios D.A.A.M. sobre la Universalidad del Internet, que atienden la necesidad de que el internet y las TIC estén en alienadas con la gobernanza de los Derechos, la Apertura, la Accesibilidad y la de Múltiples Partes Interesadas. Estos principios representan un organismo integral que puede orientar valores, normas, políticas, regulaciones, códigos y éticas pertinentes específicamente al Aal. Desde el 2018, la UNESCO ha adoptado un conjunto de indicadores para evaluar los principios D.A.A.M. a nivel país, incluyendo indicadores específicos para la evaluación del Aal en el contexto digital.⁹⁶ Entre otras cosas, estos evalúan temas de asequibilidad, contenido e idioma locales, y capacidades. Este último elemento también está ligado a la alfabetización mediática e informacional que establece un conjunto de capacidades que incluyen conocimiento y habilidad en relación con el derecho a la información y cómo utilizarla.

Indicadores DAAM-X de la UNESCO



⁹⁵ The Age of Digital Interdependence, Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation, 2018, Page 31. <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>

⁹⁶ Steering AI and Advanced ICTs for Knowledge Societies: A ROAM Perspective, UNESCO, 2019, https://en.unesco.org/system/files/unesco-steering_ai_for_knowledge_societies.pdf

Conclusiones

El auge de leyes de Aal refleja que la información en el Siglo XXI se ha vuelto uno de los ámbitos de mayor importancia con un impacto en los derechos humanos, el desarrollo, la democracia y la vida privada de las ciudadanas y los ciudadanos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha reconocido este hecho y ha sido uno de los motores de la promoción de la clasificación jurídica del Aal, así como de una implementación mejorada de acceso a la información. El acceso a la información no sólo fomenta el derecho a la libertad de expresión, sino que también adquiere mayor importancia para fortalecer la salud, la igualdad de género, la construcción de instituciones eficaces y con rendición de cuentas, y en la lucha contra la corrupción. Aquellos gobiernos que reconocen el impacto de su transversalidad lo fortalecerán cada vez más dentro de sus marcos jurídicos y su implementación.

Por lo tanto, el acceso a la información se presenta como una nueva norma en el desarrollo sostenible que puede ayudar a los países a mejorar los derechos humanos de cada persona, otros ODS, y asegurar que no se deje a nadie atrás.

La necesidad de mejorar el diseño y la implementación de la legislación queda demostrada en este informe y, a su vez, requiere de inversión en cuanto a proveer asesoría jurídica, promoción, monitoreo y apoyo en el desarrollo de habilidades, especialmente en países en desarrollo.

El análisis de los compromisos de la AGA relacionados con el Aal demuestra la existencia de una tendencia a enfocarse en mejorar los mecanismos de implementación, introducir la divulgación proactiva, proveer apoyo especial a personas con discapacidad, utilizar nuevas soluciones de TIC para mejorar la gestión de registros y su accesibilidad, así como complementar las leyes de Aal con protección a denunciantes.

El EPU del Consejo de Derechos Humanos es otro sitio que se debe observar conforme evolucionan las tendencias relacionadas con la mejora del Aal. Las recomendaciones del EPU ya indican una fuerte interrelación entre promover los derechos de la mujer y del acceso a la información.

Los organismos supervisores y de apelación son componentes esenciales del cumplimiento de las leyes de Aal, ya que contribuyen a la solución de problemas de implementación. La experiencia a nivel mundial muestra que los órganos especializados, es decir que se enfocan únicamente en Aal, a diferencia de organismos con múltiples propósitos, son óptimos, aunque no es evidente que exista una posible tendencia a futuro en este sentido. Sin embargo, podría ser que haya una tendencia hacia un incremento en la vinculación entre órganos supervisores, tales como Comisiones de Información y organismos nacionales de monitoreo de ODS.

La investigación del 2019 sobre la implementación del ODS 16.10.2 demuestra que, mientras haya progreso, los gobiernos pueden promulgar y mejorar leyes de Aal, así como su implementación. La investigación muestra una necesidad de mejorar los registros de rastreo y procesamiento de solicitudes de información y apelaciones, así como de mejorar los tiempos de respuesta. Esto representa un reto que requiere de voluntad, gestión y recursos políticos.

Han surgido nuevos retos para la promulgación de leyes y la implementación del Aal en la era digital. A futuro, podría haber mayor tensión entre el derecho de acceder a información y el derecho a la privacidad. Los gobiernos, los organismos especializados reguladores oficiales, la academia y la sociedad civil ya han comenzado a mapear dichos problemas y a proponer soluciones. La UNESCO, el CDH y su EPU, la AGA y el proceso de monitoreo de los ODS, son plataformas naturales para esas actividades. Mientras que el desarrollo del Aal avanza junto con la historia y se puede esperar que contribuya al desarrollo sostenible a nivel global, las oportunidades que brindan las TIC avanzadas deben combinarse con una comprensión de las nuevas complejidades, así como de su respuesta ante las mismas.

Lo que demuestra este informe es que los ODS ofrecen una nueva oportunidad para fomentar el acceso a la información, y que un número creciente de Estados lo está reconociendo, apuntando hacia una probabilidad de continuar con tendencias positivas en el futuro, a pesar de que aún quede mucho por hacer para lograr que el Aal sea una realidad más eficaz.

Apéndices

Agrupaciones regionales según UNESCO

EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA DEL NORTE (27)

Andorra	Grecia	Noruega
Austria	Islandia	Portugal
Bélgica	Irlanda	San Marino
Canadá	Israel	España
Chipre	Italia	Suecia
Dinamarca	Luxemburgo	Suiza
Finlandia	Malta	Turquía
Francia	Mónaco	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Alemania	Países Bajos	Estados Unidos de América

EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE (25)

Albania	Estonia	República de Moldova
Armenia	La Antigua República	Rumania
Azerbaiyán	Yugoslava de Macedonia	Ucrania
Bielorrusia	Georgia	Uzbekistán
Bosnia y Herzegovina	Hungría	Federación Rusa
Bulgaria	Letonia	Serbia
Croacia	Lituania	Eslovaquia
República Checa	Montenegro	Eslovenia
	Polonia	Tayikistán

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (33)

Antigua y Barbuda	República Dominicana	Paraguay
Argentina	Ecuador	Perú
Bahamas	El Salvador	San Cristóbal y Nieves
Barbados	Granada	Santa Lucía
Belice	Guatemala	San Vicente y las Granadinas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Guyana	Surinam
Brasil	Haití	Trinidad y Tobago
Chile	Honduras	Uruguay
Colombia	Jamaica	Venezuela (República Bolivariana de)
Costa Rica	México	
Cuba	Nicaragua	
Dominica	Panamá	

ASIA PACÍFICO (44)

Afganistán	Kiribati	Timor Oriental
Australia	Kirguistán	Malasia
Bangladesh	Laos (República	Maldivas
Bután	Democrática Popular de)	Islas Marshall
Brunéi Darussalam	Niue	Micronesia (Estados Federados de)
Camboya	Paquistán	Mongolia
China	Palaos	Myanmar
Islas Cook	Papúa Nueva Guinea	Naurú
República Popular	Filipinas	Nepal
Democrática de Corea	República de Corea	Nueva Zelanda
Fiji	Samoa	Tonga
India	Singapur	Turkmenistán
Indonesia	Islas Salomón	Tuvalu
Irán (República Islámica de)	Sri Lanka	Vanuatu
Japón	Tailandia	Vietnam
Kazajistán		

ÁFRICA (47)

Angola	Etiopía	Nigeria
Benín	Gabón	Ruanda
Botsuana	Gambia	Santo Tomé y Príncipe
Burkina Faso	Ghana	Senegal
Burundi	Guinea	Seychelles
Camerún	Guinea-Bisáu	Sierra Leona
Cabo Verde	Kenia	Somalia
República Centroafricana	Lesoto	Sudáfrica
Chad	Liberia	Sudán del Sur
Comoras	Madagascar	Suazilandia
Congo	Malawi	Togo
Costa de Marfil	Mali	Uganda
República Democrática del Congo	Islas Mauricio	República Unida de Tanzania
Yibuti	Mozambique	Zambia
Guinea Ecuatorial	Namibia	Zimbabue
Eritrea	Níger	

REGIÓN ÁRABE (19)

Argelia	Libia	Arabia Saudita
Baréin	Mauritania	Sudán
Egipto	Marruecos	República Árabe Siria
Irak	Omán	Túnez
Jordania	Palestina	Emiratos Árabes Unidos
Kuwait	Catar	Yemen
Libano		

Publicaciones, informes y recursos de información seleccionados

Publicaciones:

Ackerman, John M. and Sandoval-Ballesteros, Irma E., The Global Explosion of Freedom of Information laws, by, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1 (Winter 2006).

Fox, Jonathan, The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability, *Development in Practice*, (Vol. 17, No. 4/5, 2007).

Huntington, Samuel P., The third wave of democratisation in the late twentieth century, *Journal of Democracy*, (Spring 1991).

Lanza, Edison, The Right to Access to Public Information, *Organization of American States*, (Washington, 2015).

McDonagh, Maeve, The Right to Information in International Human Rights Law, *Human Rights Law Review*, (2013).

Mendel, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, (Paris, 2008).

Tackling Gender Inequality through Access to Information, *ARTICLE 19*, (2019).

Informes:

GFMD report: Road to 2030: Access to information in the Driver's Seat (2019).

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, United Nations General Assembly A/72/350, (2017).

Right to Information in Asia Pacific, *Transparency International*, (2019).

Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals, United Nations Economic and Social Council, (New York, 2019).

The Sustainable Development Goals Report, United Nations, (New York, 2019).

The Age of Digital Interdependence, Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation, (United Nations, 2018).

Sitios Web:

Access Info Europe: <https://www.access-info.org>

Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos: <https://www.achpr.org>

Centro de Derecho y Democracia: www.rti-rating.org

Consejo de Europa: <https://www.coe.int/en/web/portal>

Foro Global para el Desarrollo de los Medios: <https://gfmd.info>

Oficina de Comisionados de Información: <https://ico.org.uk>

Alianza por el Gobierno Abierto: <https://www.opengovpartnership.org>

Organización de Estados Americanos: <http://www.oas.org>

Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org>

Organización de las Naciones Unidas: www.un.org

División de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas: <https://sustainabledevelopment.un.org>

Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/ecosoc/en/home>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: www.unesco.org

División de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas: <https://unstats.un.org>

Base de datos del Examen Periódico Universal: <https://www.upr-info.org>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual: <https://wipolex.wipo.int/fr/main/legislation>

Acceso a la información:

Una nueva promesa para el desarrollo sostenible



Serie In Focus | **Tendencias Mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios**

La UNESCO, tal y como lo dictan sus principios, promueve el “libre flujo de ideas mediante la palabra y la imagen”. Parte de ello se refiere a la facilitación de un ambiente basado en aspectos de lo legal, de políticas y de lo institucional que garantice el acceso universal a la información (AUI).

Este informe explora los avances recientes relacionados con las leyes y su implementación mediante la cobertura de estándares internacionales en evolución, modelos de organismos de implementación, y nuevos retos y oportunidades.

Con el propósito de comprender los motores de cambio, el Informe evalúa las actividades que establecen tendencias dentro de la UNESCO, la Agenda de Desarrollo Sostenible, el Examen Periódico Universal, la Alianza para el Gobierno Abierto, y el trabajo de organismos regionales intergubernamentales y nacionales de supervisión que dictan los estándares.

Asimismo, la investigación se basa en encuestas específicas de la UNESCO y análisis de las Informes Nacionales Voluntarios presentados en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

Dentro de sus conclusiones, el informe demuestra que los ODS brindan una nueva oportunidad de fomentar el Aai. Con el reconocimiento de esta situación por parte de un número cada vez mayor de Estados y otros actores, el estudio apunta a un incremento de las tendencias positivas a futuro.



9 789233 001398



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Sector de la
Comunicación
e Información