

Analía **Elíades** y María Verónica **Piovani****Una perspectiva jurídico - comunicacional**

# El derecho de acceso a la información pública

El presente análisis es parte de un proyecto de investigación<sup>1</sup> que pretende estudiar la llamada **Sociedad de la Información** con un abordaje en el que confluyen los campos **jurídico, cultural - comunicacional, económico, político y social**. Uno de los desafíos de este enfoque es superar los reduccionismos propios de las perspectivas estrictamente juristas que naturalizan el orden legal, disociándolo del contexto en el cual la norma interviene y, por ende, separándolo de la historia real.

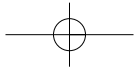
El propósito de estas líneas, particularmente, es el estudio del **derecho de acceso a la información pública** en el marco de la llamada **Sociedad de la Información** (SI) inscribiendo el análisis y la lógica de las normas en la trama social de la cual son expresión y en la que al mismo tiempo intervienen. Por lo tanto, esta es

una perspectiva jurídico-comunicacional que atiende a los procesos político-económicos -con sus múltiples factores condicionantes- en relación a los cuales estos fenómenos tienen lugar. En síntesis, se trata del análisis crítico de las normas jurídicas y de los discursos sociales e institucionales más relevantes referidos a esta problemática, a través de una lectura capaz de dar cuenta de las implicancias sociales, políticas y económicas en ellas contenidas. Es un enfoque que ancla la normatividad en los **proyectos** de los que forma parte.

Desde esta perspectiva, se pretende realizar un diagnóstico preliminar del derecho de acceso a la información pública en el actual contexto de la SI.

Las notas que siguen son fruto de los primeros pasos en este camino, dentro de un proyecto que, como ya hemos dicho<sup>2</sup>, tie-

Analía **Elíades**María Verónica **Piovani**



## Analía Elíades y María Verónica Piovani

Una perspectiva jurídico-comunicacional. El derecho de acceso a la información pública.

ne como objetivo **analizar** el ordenamiento jurídico argentino y todos aquellos discursos sociales e institucionales que puedan tener incidencia en el debate sobre la Sociedad de la Información y el fenómeno de la Convergencia desde la sanción de la Ley de Reforma del Estado -Ley 23.696- de 1989<sup>3</sup> en Argentina.

En este marco, es necesario tener presente que el 21 de diciembre de 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas respaldó mediante Resolución 56/183 la iniciativa de 1998 de la Conferencia Plenipotenciaria de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para llevar a cabo una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). De esta forma, se reactivaron, a nivel mundial, los debates sobre temas vinculados a la información y la comunicación, propiciándose una Cumbre a cumplirse en dos fases: la primera de ellas en Ginebra, Suiza, del 10 a 12 de diciembre de 2003 y la segunda, en Túnez, del 16 al 18 de noviembre de 2005.

Así, la ONU retornó, por tercera vez en su historia, a los debates mundiales sobre libertad de expresión y flujos de información<sup>4</sup>. Esta tercera etapa tendría lugar entonces entre los años 2003 y 2005 amparada por la UIT, luego de los desarrollos tecnológicos, las transformaciones económicas y sociales de los noventa y el auge de Internet, mientras que al mismo tiempo se producían las discusiones sobre diversidad cultural propiciadas por UNESCO.

En este contexto, creemos necesario abordar el tratamiento que

ha tenido este derecho en la reciente Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, cuya segunda fase, tal como hemos dicho, se realizó en Túnez en noviembre de 2005 y culminó con dos instrumentos internacionales: el Compromiso de Túnez y el Programa de Acciones.

Cabe destacar que la primera fase de la CMSI celebrada en Ginebra a fines del año 2003, a la que asistieron delegados de alto nivel de 175 países, entre ellos 50 Jefes de Estado, de Gobierno y Vicepresidentes, así como más de 11.000 participantes, culminó con la Declaración de Principios de Ginebra y un Plan de Acción.

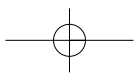
La Declaración de Principios de Ginebra, ratificada en el Compromiso de Túnez, bajo el título "Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio", declara el deseo y el compromiso común de "construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos".

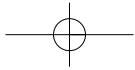
Reafirma que la SI tiene como fundamento el Artículo 19 de la Declaración Universal de Dere-

chos Humanos, esto es: "que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión" (hasta ahí, el texto del Art. 19). "La comunicación es un proceso social fundamental, una necesidad humana básica y el fundamento de toda organización social. Constituye el eje central de la Sociedad de la Información. Todas las personas, en todas partes, deben tener la oportunidad de participar, y nadie debería quedar excluido de los beneficios que ofrece la Sociedad de la Información".

Con esta fundamentación se consagran 11 principios, cuyo tratamiento particular y pormenorizado no puede ser abordado con profundidad en las presentes líneas y será motivo de análisis ulteriores, sólo basta tener presente que los mismos son:

1. La función de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) para el desarrollo.
2. Infraestructura de la información y las comunicaciones: fundamento básico de una Sociedad de la Información integradora.
3. Garantizar el Acceso a la información y al conocimiento.
4. Creación de capacidad.
5. Fomento de la confianza y seguridad en la utilización de las TIC.
7. Aplicaciones de las TIC: bene-





ficios en todos los aspectos de la vida.

8. *Diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenidos locales.*

9. *Medios de comunicación*

10. *Dimensiones éticas de la Sociedad de la Información.*

11. *Cooperación internacional y regional.*

Particularmente, nos resulta pertinente detenernos en el Principio 9 en cuanto se refiere a los Medios de Comunicación: *“Reafirmamos nuestra adhesión a los principios de libertad de la prensa y libertad de la información, así como la independencia, el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación, que son esenciales para la Sociedad de la Información. También es importante la libertad de buscar, recibir, difundir y utilizar la información para la creación, recopilación y divulgación del conocimiento. Abogamos porque los medios de comunicación utilicen y traten la información de manera responsable, de acuerdo con los principios éticos y profesionales más rigurosos. Los medios de comunicación tradicionales, en todas sus formas, tienen un importante papel que desempeñar en la Sociedad de la Información, y las TIC deben servir de apoyo a este respecto. Debe fomentarse la diversidad de regímenes de propiedad de los medios de comunicación, de acuerdo con la legislación nacional y habida cuenta de los convenios internacionales pertinentes. Reafirmamos la necesidad de reducir los desequilibrios internacionales que afectan a los medios de comunicación, en particular en lo que respecta a la infraestructura, los recursos técnicos y el desarrollo de capacidades humanas”.*

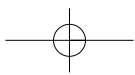
Pero, si continuamos con el análisis de los documentos de la CMSI advertimos con preocupación que esos principios consagrados en la Declaración de Principios de Ginebra, toman otro rumbo en el “Plan de Acción”. En efecto, el Plan de Acción de Ginebra apunta a otras cuestiones y el enfoque parece desvirtuarse hacia una mirada tecnocrática basada en el mercado, con los gobiernos y las empresas privadas como actores fundamentales y los ciudadanos como consumidores de contenidos y tecnologías. En el Plan de Acción, parece que la idea de **conectar, recibir servicios y acceder** son los ejes fundamentales de toda la estrategia para establecer la SI.

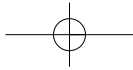
Si se piensa que la solución a la brecha digital pasa por la mayor conectividad, por el desarrollo de infraestructura y por el desarrollo de **entornos habilitadores** que eliminen las barreras para la llegada de inversiones en el sector de las comunicaciones, caeremos en una visión reduccionista. Porque facilitar mecanismos para la creación, producción y difusión de contenidos, bienes y servicios culturales es la clave de una SI para todos.

Gustavo Gómez, en un trabajo titulado “El debate sobre la diversidad cultural en los procesos mul-

tilaterales actuales” se tomó la tarea de **contar** (y esto no es un análisis cuantitativo, sino que da cuenta del análisis de la situación que exponemos) y nos ayuda a tener en claro que de los 10 objetivos incluidos con el fin de *“tenerse en cuenta cuando se fijan las metas nacionales”*, seis hablan de **conectar**. Otros dos puntos establecen el objetivo de que todos los habitantes reciban **servicios de televisión y radio** y de que el acceso a las TIC *“esté al alcance de más de la mitad de los habitantes del planeta”*. Con lo cual, todos los otros temas incluidos en la Declaración de Principios se reducen a dos débiles objetivos en el Plan de Acción: *“adaptar todos los programas de estudio de la enseñanza primaria y secundaria al cumplimiento de los objetivos de la Sociedad de la Información, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país”* y *“fomentar el desarrollo de contenidos e implantar condiciones técnicas que faciliten la presencia y la utilización de todos los idiomas del mundo en Internet”*. La Sociedad de la Información nos está enfrentando a nuevos desafíos jurídico-comunicacionales, y está exigiendo a nivel internacional y nacional la sanción de nuevas legislaciones y/o instru-

**Si se piensa que la solución a la brecha digital pasa por la mayor conectividad, por el desarrollo de infraestructura y por el desarrollo de entornos habilitadores que eliminen las barreras para la llegada de inversiones en el sector de las comunicaciones, caeremos en una visión reduccionista.**





## Analía Elíades y María Verónica Piovani

Una perspectiva jurídico-comunicacional. El derecho de acceso a la información pública.

mentos legales: la brecha digital, el acceso a Internet y a las nuevas tecnologías, el Gobierno de Internet, la cooperación regional e internacional, la protección de la intimidad y la privacidad, el correo electrónico, la adopción de acciones y medidas preventivas apropiadas, con arreglo al Derecho, para impedir la utilización abusiva de las TIC, tales como actos ilícitos o de otro tipo motivados por el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, y las formas conexas de intolerancia, el odio, la violencia, todo tipo de maltrato de niños, incluidas la pedofilia y la pornografía infantil, así como la trata y la explotación de seres humanos. La **ciberseguridad**, el **spam** y el comercio electrónico también constituyen temas de **agenda**, así como el **ciberdelito** o los delitos cibernéticos.

Cabe aclarar que si bien los compromisos de la CMSI no revisten el carácter de decisiones vinculantes, sin duda presentan Planes de Acción que ya se están implementando y de una manera u otra afectan en las agendas nacionales.

Mientras tanto, también hay otras negociaciones en otros ámbitos multilaterales que sí tienen carácter vinculante y que requieren también de un particular seguimiento pues afectan directa o indirectamente al derecho de dar y recibir información, entre ellos, las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Mucho podemos reflexionar y ahondar en este abanico de as-

pectos que hacen a los desafíos de la SI y que requieren de ámbitos de discusión y de participación plena. El seguimiento de las actividades que se están haciendo al respecto después de la Cumbre, son relevantes y exigen la presencia de los gobiernos, de la sociedad civil, de las organizaciones internacionales y de todos los actores involucrados. De hecho hay toda una agenda de actividades y compromisos que pueden encontrar en el website de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En el marco de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, una tarea clave y que involucra a todos es reenfocar los esfuerzos de los procesos nacionales y regionales ya que en ellos se definen las estrategias concretas.

Pero mientras estamos o no atentos y somos partícipes o no de esos avances, no debemos olvidar los viejos desafíos del ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión que aún no hemos superado, entre ellos, la pervivencia de las restricciones en el acceso a la información pública y particularmente, la falta de una ley de acceso a la información pública. En efecto, en pleno 2007, aún carecemos a nivel nacional de una norma que consolide en forma democrática el acceso a la información pública.

A continuación, entonces, creemos necesario dar cuenta del estado actual normativo del **acceso a la información pública** en Argentina, para que, teniendo en cuenta los documentos de la CMSI nos preguntemos y reflexiones

sobre las brechas informativas existentes, que de modo alguno se refieren solamente a la llamada **brecha digital**.

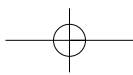
### El derecho de acceso a la información pública en la normativa argentina

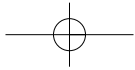
La Constitución Argentina (1853-1860) ya consagraba la libertad de imprenta en sus Artículos 14 y 32. Con la reforma constitucional de 1994, se le otorgó jerarquía constitucional a diez tratados de Derechos Humanos por intermedio de su Artículo 75 inciso 22, incorporándose así el Pacto de San José de Costa Rica, el cual por su Artículo 13 consagra el derecho a dar, recibir y difundir información.

Asimismo en el Capítulo II de la Carta Magna Argentina "Nuevos derechos y garantías" se estableció por su Artículo 41 el derecho a ser provisto de información ambiental por las autoridades públicas.

En el orden normativo específico, a nivel nacional se ha dictado el Decreto 1172/03 (B.O.: 4/12/2003) por el cual se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en dicho ámbito. Asimismo se establecen las pautas para la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

Por su parte, la Ley 25.831 ha establecido el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (B.O.: 7/01/2004), norma





que ha marcado un importante logro en la materia. La ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. En el Art. 3º se establece que para acceder a la información ambiental no será necesario acreditar razones ni interés determinado.

A su vez, y en el caso específico, el Estatuto del Periodista Profesional, Ley 12908, establece en su artículo 13 que el periodista tiene derecho al “*acceso libre a toda fuente de información de interés público*”.

Aún hoy en la República Argentina, no contamos con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública, anhelo largamente esperado por la sociedad civil que ha realizado diversos planteos y peticiones a través de las organizaciones no gubernamentales implicadas en el logro de una herramienta jurídica que posibilite obtener información pública para toda persona que lo solicite sin discriminación alguna<sup>5</sup>. Algunas provincias argentinas, en el marco del sistema federal de gobierno han sancionado leyes que son pioneras en el ámbito del acceso a la información pública, destacándose entre ellas, las de Río Negro, Chubut, Córdoba, La Pampa, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Sin embargo, insistimos, no contamos en la actualidad con una ley, que sancionada por el Congreso federal, democratice el acceso a la información pública, como un requisito insoslayable

de la propugnada Sociedad de la Información.

Si Argentina, en los foros internacionales, e incluso en la Cumbre Mundial de la SI ha promovido la plena participación, la pregunta sigue siendo: ¿cómo es posible sostener tal postura si en el derecho interno argentino constituye un camino tortuoso acceder a información básica para los habitantes de la Nación?

#### **El derecho de acceso a la información pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

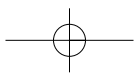
En 1996, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)<sup>6</sup>. La misma establece una serie de compromisos a cumplir por los Estados firmantes en la lucha contra la corrupción y la transparencia de los actos de gobierno. Su contenido cubre un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos hasta morigerar las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento.

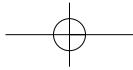
El derecho de acceso a la información pública es parte integrante e inescindible del derecho a dar y recibir información. El derecho a la información y a la libertad de expresión es indivisible de los demás derechos. Dicho de otro modo, es un derecho necesario para el ejercicio y la protección de los demás. Sin libertad de expresión y sin posibilidad de acceso a la información no se puede participar

en el debate nacional sobre la política económica del gobierno, ni obtener la información imprescindible para proteger la propia salud, sólo para dar algunos ejemplos.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su Artículo 13<sup>7</sup> el derecho a la libertad de expresión y sin duda alguna el derecho de acceso a la información pública es parte integrante del mismo. Esta afirmación no es sólo una mera interpretación, sino que también ha sido sostenida por la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando en el año 2000 aprobara la Declaración sobre Libertad de Expresión. Así el Principio 4 establece: “*El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas*”.

Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso “Claude Reyes y otros. Vs. Chile” determinó que: “*En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a **buscar** y a **recibir informaciones**, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de*





## Analía Eliades y María Verónica Piovani

Una perspectiva jurídico-comunicacional. El derecho de acceso a la información pública.

forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el dere-

cho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea<sup>8</sup>.

Si bien la Corte Interamericana destaca la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la OEA sobre la importancia del acceso a la información pública y la necesidad de su protección, lo cierto es que sigue habien-

do un retraso significativo en el efectivo respeto hacia tal derecho. En este marco dejamos expuesto el siguiente interrogante: ¿es posible sostener el ideario de la denominada Sociedad de la Información mientras el ocultismo informativo y los obstáculos en el acceso a la información básica siguen siendo las prácticas corrientes? Evidentemente, este interrogante básico nos advierte que la mentada reducción de la brecha digital y la democratización de las TICs seguirán siendo metas lejanas, mientras que pervivan las formas básicas de denegación de información pública cotidiana.

### Notas

1 Programa de Incentivos 2004. Proyecto de Investigación "Sociedad de la Información y desafíos jurídico-comunicacionales: análisis social de la legislación aplicable en el fenómeno de la convergencia". Director: Lic. Luciano Sanguinetti.

2 ELIADES, ANALÍA, PIOVANI, MARÍA VERÓNICA. Revista Tram(p)as de la Comunicación y la Cultura, Año 3, Nº 28, publicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, 2004, Pág. 44.

3 La construcción de nuestro objeto de estudio asume los siguientes límites con respecto a las categorías de tiempo y espacio: por un lado, el corpus a tratar incluirá al conjunto de normas que conforman el plexo normativo vigente, relacionado con la Sociedad de la Información y el fenómeno de la Convergencia. Con respecto a la coordenada espacial, sólo incluiremos las normas locales y aquellas normas internacionales de las que Argentina es Estado Parte, a través de la suscripción y ratificación de los Tratados Internacionales.

4 Decimos tercera vez teniendo en cuenta que el primer debate en torno a la libertad de expresión tuvo lugar en 1948, en la posguerra, al calor de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y su fundamental artículo 19 en materia de libertad de expresión. La segunda, en los setenta, durante el proceso de descolonización, con el impulso de los países no alineados y en el marco de la Guerra Fría que dio lugar, en el seno de la UNESCO, al mayor in-

forme multilateral vinculado al tema: "Un solo mundo, voces múltiples", redactado por una Comisión presidida por Sean MacBride. Ver al respecto, DE CHARRAS, Diego. "Redes, burbujas y promesas. Algunas reflexiones críticas acerca del proyecto Sociedad de la Información y la nueva economía", Capítulo X. Post Scriptum, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006, pág. 105.

5 BASTONS, JORGE LUIS Y ELIADES, ANALÍA. "Panorama del derecho al acceso a la información pública", en El Derecho Comparado, Revista Información Pública, Escuela de Periodismo, Vol. IV. Nº 1 Universidad Santo Tomás, Chile, junio 2006, pág. 103.

6 Argentina ratificó su adhesión a la CICC a través de la Ley 24.759, publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 1997.

7 Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión: 1. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

8 Caso CLAUDE, REYES Y OTROS VS. CHILE. Sentencia 19 de septiembre de 2006. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver también casos López Álvarez, párr. 163; Caso Ricardo Canese, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, párrs. 108-111.

