

Informe de Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la OEA y de la Secretaría Técnica del Comité Jurídico Interamericano (CJI) ante la CAJP sobre la implementación de la resolución AG/RES.2931: Acceso a la Información Pública (23 de abril de 2020)

Gracias señor presidente. Un saludo cordial a todos los representantes en esta Comisión así como a los Puntos Focales del Programa Interamericano que se han conectado virtualmente, deseando que todos estén bien así como sus respectivas familias.

El presente informe se rinde en el marco de la resolución AG/RES.2931 que la Asamblea General aprobó en 2019 con relación al tema del fortalecimiento de la democracia: acceso a la información pública.

En dicha resolución la Asamblea General le da al DDI 3 mandatos específicos:

1. Que presente a la CAJP una propuesta con indicadores de progreso para facilitar la elaboración de los informes que se pide a los Estados miembros presenten de forma anual ante esta Comisión con relación a sus avances en la implementación del Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública.
2. Que continúe difundiendo el contenido del marco jurídico interamericano en la materia mediante la organización de programas de capacitación a funcionarios de las autoridades nacionales que trabajan en el tema y operadores del servicio de administración de justicia.
3. Que siga adelante con las consultas amplias que viene desarrollando con los Puntos Focales del Programa Interamericano para actualizar la Ley Modelo Interamericana de 2010 de tal manera que el CJI pueda enviar a los órganos políticos de la OEA su propuesta de Ley Modelo 2.0 antes del 50 período ordinario de sesiones de la AG.

El primer mandato fue cumplido el pasado 1º de noviembre de 2019, cuando el DDI remitió a la Presidencia de esta Comisión un documento con indicadores en forma de preguntas, relacionados con el acápite A punto 1 letras a, b y d del Programa Interamericano, que sugiere a los Estados miembros emprender acciones referidas con los puntos del Programa relativos a la transparencia activa, y les solicita avanzar en la adopción e implementación de legislación interna en la materia. La Presidencia distribuyó a su vez estos indicadores a las delegaciones el 5 de noviembre con el fin de coadyuvar en la elaboración de los informes que los Estados miembros presentarán el día de hoy.

Con relación al segundo mandato, en los últimos años el DDI ha venido realizando una serie de actividades a solicitud de los Estados miembros que han querido llevar adelante reformas legislativas en sus sistemas de acceso a la información pública. Así se hizo por ejemplo en los Talleres de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública realizados en Perú en 2013, en Panamá en 2013, en Costa Rica en 2013, en Guatemala en 2014, en Argentina en 2015 y en Honduras en 2018.

Durante el período 2019-2020 sin embargo, el DDI se concentró en el tercer mandato de la resolución de la AG, el cual solicitaba al DDI seguir adelante con las consultas amplias sobre una Ley Modelo 2.0 de tal manera de presentar al CJI una propuesta completa que fuera a su vez remitida a los órganos políticos de la Organización. Nos gustaría desarrollar un poco más este aspecto.

En 2017, la Asamblea General solicitó al DDI que en consulta con los Puntos Focales del Programa Interamericano y tomando en cuenta las contribuciones de la sociedad civil, identifique las áreas temáticas en las que se estimaba necesario la actualización o ampliación de la Ley Modelo de 2010, y envíe los resultados al CJI.

Como primer paso el DDI diseminó una encuesta entre más de 4,000 instituciones públicas y privadas, entre representantes de la sociedad civil y otros actores sociales, así como entre organismos internacionales y órganos del sistema (por ejemplo, la CIM y la CIDH) con el objetivo de identificar los temas que deberían ser objeto de un mayor desarrollo.

La tabulación de esas respuestas nos permitió identificar las áreas en las que se estimaba debía existir una ampliación de los estándares contenidos en la Ley Modelo de 2010, a la luz de los nuevos desafíos en la región, a saber, sujetos obligados, transparencia activa, régimen de excepciones, órganos garantes, y gestión documental, así como la necesidad de que una nueva Ley Modelo transversalizara la perspectiva de género.

Habiendo identificado estas áreas, el DDI organizó entre abril de 2018 y mayo de 2019, cuatro talleres en los que participaron más de 152 especialistas provenientes de más de 15 países, incluyendo muchos de los Puntos Focales del Programa Interamericano y representantes de la sociedad civil. En este punto debo hacer un reconocimiento a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), conformada por muchos de los Puntos Focales del Programa Interamericano la cual nos permitió utilizar espacios dentro de sus reuniones periódicas en las que se realizaron rondas presenciales de discusión de los textos que se iban diseñando virtualmente. Otra mención especial debemos hacer con relación a programa Eurosocial+ que financió en gran parte estas actividades.

Adicionalmente se organizaron reuniones que permitieron recoger insumos puntuales de las organizaciones de la sociedad civil así como de diversas Redes que las agrupan. Precisamente el día de hoy una de estas Redes, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, circuló una nota en medios virtuales, felicitando a la OEA por el trabajo realizado con relación a esta nueva Ley Modelo.

Debemos notar que las consultas virtuales fueron en todo momento permanentes y masivas, y que el DDI informó siempre a todos los que no pudieron asistir a las reuniones presenciales de los resultados que se iban produciendo y ofreció la posibilidad de hacer comentarios y aportes también de manera virtual. Todo ello resultó en un proceso ampliamente participativo y en el cual estuvieron siempre representados los actores directamente relacionados con la temática del acceso a la información pública en la región.

Luego de todo este proceso, se concluyó la redacción de los capítulos respectivos. En consulta y con el acuerdo de los participantes se decidió que, dada la alta complejidad y tecnicismo que revestía el tema de la gestión documental, éste sería trabajado por un grupo de expertos reducido que concluyó con importantes recomendaciones sobre el tema y que se adjuntan como anexo a la propuesta de Ley Modelo 2.0. Dichas recomendaciones no hacen parte de la Ley Modelo 2.0 en sí porque no fueron revisadas por todos los actores involucrados, pero no por ello su importancia y significado es menor.

También se decidió dejar para un futuro el tratamiento de actores más específicos en su calidad de sujetos obligados del acceso a la información pública y que dada su naturaleza pueden ameritar regímenes más detallados como el caso del poder judicial, los partidos políticos y los sindicatos.

Es importante destacar que a lo largo de estos trabajos, el DDI veló por la incorporación de la perspectiva de género, impulsando una propuesta que, de ser adoptada, convertiría a la Ley Modelo 2.0 en uno de los primeros instrumentos jurídicos del sistema interamericano en incorporar esta perspectiva desde su diseño, superando la visión formal de incorporar meramente cuotas o porcentajes que si bien nivelan números no abordan a la raíz del problema. En este sentido, se realizó un taller dedicado exclusivamente al análisis de los temas de género y acceso a la información pública, con la participación de especialistas en el tema cuyos aportes enriquecieron los textos consensuados que se incluyen en este documento. Uno de los capítulos que refleja mejor dicha perspectiva es el de la transparencia activa.

En julio de 2019, el DDI sometió a la consideración del CJI un documento con todos los textos consensuados a lo largo del proceso descrito. Luego de su consideración durante sus períodos de sesiones de agosto de 2019 y marzo de 2020, el CJI aprobó la propuesta. El DDI incorporó los nuevos textos revisados en la versión original de 2010 de forma tal de tener una versión consolidada que es la que el Consejo Permanente recibió en el 25 de marzo de 2020.

El DDI quiere resaltar en esta oportunidad que el proceso, aunque no estuvo exento de desafíos, fue una experiencia enriquecedora para todos los que participamos directamente en ella. Particularmente quiero mencionar a los doctores Magaly McLean, Jaime Moreno-Valle y César González quienes desde el DDI me acompañaron en esta labor para dar luz a una de las tareas más importantes que el DDI tuvo en los dos últimos años. El producto es una propuesta que creemos está destinada a crear profundos avances en la región en las áreas de la transparencia y el acceso a la información pública, tal como sucedió con el impulso que le diera en su momento la Ley Modelo de 2010. Se trata pues de un aporte jurídico que cobra especial relevancia en los tiempos actuales en que enfrentamos una crisis profunda como consecuencia del COVID-19, y en la cual un sistema fuerte en la región de acceso a la información pública puede hacer en muchos casos la diferencia, tanto en la lucha contra la pandemia como para abordar las secuelas económicas posteriores. Así, esta propuesta de Ley Modelo no pudo materializarse en momento más oportuno.

Este es además un claro ejemplo de como la Organización puede seguir cumpliendo con una de las labores que tradicionalmente la ha distinguido a nivel universal como es el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. Estamos convencidos de que en materia de acceso a la información pública el continente es un acervo de buenas prácticas a ser repetidas en otras latitudes.

Estamos pues a la espera de que el Consejo Permanente considere la propuesta enviada por el CJI en una de sus próximas sesiones e identifique así el camino a seguir antes de la próxima Asamblea General.

Muchas gracias.