

Libre Acceso a la Información Pública

Caso : Nicaragua

Por Cristiana Chamorro Barrios¹

Preparado para el panel del Diálogo Interamericano en la
Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información

Cancún, México, 20 a 23 de febrero de 2005

ANTECEDENTES HISTORICOS

Para entender el proceso de impulso a una Ley de Acceso a Información Pública en Nicaragua, es importante recordar que hace solo quince años terminaron los controles políticos y militares sobre la palabra del ciudadano libre y se institucionalizó el respeto a libertad de expresión y de información , como principio sagrado de los nicaragüenses.

Durante mas de medio siglo, la información publica era un secreto de estado a discrecionalidad primero de una dictadura de derecha y después una de izquierda. A partir del 25 de Abril de 1990 con el establecimiento de la democracia por el gobierno de la Presidenta Violeta Chamorro, comienza una relación invertida : la de la fiscalización de la prensa sobre los poderes que antes la oprimían.

La Libertad de Expresión trajo consigo una explosión de medios de comunicación y un acelerado proceso de modernización e institucionalidad democrática en medio de una difícil triple transición:

Transitamos de la guerra a la paz, del totalitarismo a la democracia y de una economía centralizada a una de libre mercado.

En materia de acceso a la información pública, el proceso se inicia desde la prensa y la sociedad civil. Primero, con el surgimiento de una generación de hombres y mujeres periodistas comprometidos en darle a la prensa nacional mayor independencia frente a los grupos de poder, mayor capacidad de fiscalización de los poderes públicos, con mejor información y más pluralismo de ideas al margen de lucha ideológica.

Segundo, la ciudadanía también asume la apertura democrática y cierra filas alrededor de la libertad de expresión y su derecho a estar libre y verazmente informado .La sociedad en general comenzó a demandar acceso a información publica y pedir al Estado cuentas ante sus conciudadanos.

Lamentablemente , el gobierno que sucedió al de Violeta Chamorro en 1997 no tuvo el mismo compromiso con la democracia . Y en ese periodo de retroceso democrático, el gobierno presidido por Arnoldo Alemán acosó con diferentes métodos de presión a la Libertad de Expresión e Información .

¹ Cristiana Chamorro es director ejecutivo de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro e escribe por Servicio Especial de Mujeres (SEM). Fue asesora de la presidenta Chamorro. Ella es ganadora del premio internacional “Excelencia en Periodismo Categoría de Opinion” año 2000.

El silencio y el miedo institucional, el secretismo y la ausencia de transparencia se convirtieron en política de estado, en los hermanos preferidos de la corrupción. En respuesta, los medios de comunicación con mucha valentía e independencia, han llevado la delantera en las denuncias e investigaciones de corrupción pública, al punto que el periodismo es la institución de mayor credibilidad en Nicaragua.

La prensa nacional fue una de las pocas instituciones que resistió y sobrevivió el terremoto institucional producto de un pacto político antidemocrático entre las dos fuerza mayoritarias el PLC de Alemán y el FSLN presidido por Daniel Ortega. Y esto último es importante anotar para entender donde estamos y que obstáculos hemos tenido y seguimos enfrentando para lograr que la información pública sea vista en Nicaragua como un derecho del pueblo y no un regalo de los gobernantes y líderes políticos.

Afortunadamente, en el 2001 el nuevo Gobierno del Presidente Enrique Bolaños retomó el camino perdido y se propuso rescatar la institucionalidad democrática evidenciando voluntad política de luchar contra la corrupción e institucionalizar la transparencia pública a través de una Ley de Acceso a Información Pública junto a otras iniciativas democráticas.

CULTURA POLÍTICA

La falta de una cultura de transparencia y la ausencia de mecanismos institucionales para que el ciudadano pueda acceder a informaciones públicas o de intereses comunes puso en evidencia que voluntad política no es suficiente. En el caso Nicaragua las buenas intenciones se han visto obstaculizadas por la cultura del secretismo y desconocimiento del derecho a la información pública como un bien de primera necesidad .

Por ahora, es una Ley que se percibe como un instrumento de los periodistas y no como un derecho humano. Segundo, nuestra centenaria cultura antidemocrática impide considerar los alcances de dicha Ley como garantía de probidad pública y privada. Tercero, las mayorías ciudadanas, al igual que muchos en el gobierno, creen que dar información es obligación del periodismo y en consecuencia la presión es sobre los medios y no las autoridades.

PODER POLÍTICO Y ACCESO A INFORMACION PUBLICA

Un sondeo realizado por la FUNDACIÓN VIOLETA CHAMORRO para conocer el concepto sobre información pública que tienen funcionarios del gobierno confirma que para muchos de ellos el derecho a la información pública es un asunto privado de los Ministros y Diputados , un derecho de hombres gobernando pero no de las instituciones que presiden . Ministros y legisladores se mueven en la lógica de una verdad histórica y es que el que maneja información tiene poder.

En nuestras entrevistas uno de los Ministro de Estado definió su concepto de información pública de la siguiente manera: “Manejamos mucha información que nos da poder y eso nos ha creado problemas hasta con los asesores del Presidente”. Es decir, conciben la información como un patrimonio de sus feudos para sentirse poderosos ante sus colegas. Hablan de ella como un derecho personal y olvidan que es un bien que se produce y se obtiene con los impuestos ciudadanos que mantienen la institución a su cargo.

Por su parte, diputados consultados se refieren a la información pública como un “problema” porque es demasiado abundante y circula por todos lados. A juicio de ellos la manejan

solamente los medios de comunicación. Creen que una Ley de Acceso a Información Pública debe servir para “regular” su abundancia en los medios de comunicación. Sin duda, para que la ciudadanía conozca menos y no pueda objetar negociaciones legislativas que ellos realizan en nombre de la población.

En contraposición a los funcionarios públicos siete personalidades representativas de la sociedad civil y consultadas sobre el mismo tema coincidieron en que si medimos el grado de transparencia institucional con una escala del uno al cinco, Nicaragua sale aplazada porque no llega al número dos.

Todos afirman que el acceso de los nicaragüenses a la información pública fundamentalmente es a través de los medios de comunicación, con excepción de los diputados que como funcionarios públicos privilegiados tienen en sus manos mecanismos casi coercitivos, como es fuerza de Ley para hacer comparecer un ministro, para mandar a pedir informes a un Banco Central, pedir los informes de Aduanas, recaudaciones tributarias, etc.

Es muy diferente también la situación de un ciudadano común comparada con la de los medios de comunicación. Existe la percepción que el periodismo puede mezclar el “garrote con zanahoria”. En la medida que no le dan información el periodista tiene un canal para dar a saber que lo están bloqueando, que no le están dando lo que solicita y eso en si mismo es una información negativa, en muchos casos más negativa que la información que podría estar dando públicamente.

En su Artículo 66 la Constitución Política Nicaragüense reconoce el principio de petición y queja que faculta al ciudadano dirigirse a los poderes públicos para solicitar una información determinada y estos a la mayor brevedad posible están obligados a dársela. Ese principio no está desarrollado en ninguna Ley secundaria que garantice la acción ciudadana. Una Ley de Acceso a Información Pública otorgaría un significado tangible a este derecho constitucional y serviría de importante complemento a la recién aprobada Ley de Participación Ciudadana.

A pesar que la mayoría de la población no valora la información pública como un derecho humano, en los dos últimos años una creciente conciencia ciudadana ha venido debatiendo la necesidad de consensuar el concepto de Acceso a Información Pública y establecer descripciones y características de lo que es un documento públicos y el sagrado e irrevocable derecho ciudadano de conocer todo tipo de información pública.

La urgencia de dicha Ley ha sido puesta en agenda nacional por la FUNDACIÓN VIOLETA CHAMORRO, organización sin fines de lucro que en el año 2003 con apoyo de UNESCO y el Centro Carter inicio un proceso de cabildeo y movilización para despertar conciencia y consenso sobre los principios de dicha ley, integrar a la ciudadanía en las ventajas del manejo de esa información pública, promover este derecho con sentido de utilidad democrática y consensuar reglas para un ejercicio ético de esta libertad, no solo entre periodistas, sino con todos los ciudadanos y el mismo estado.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY

La FUNDACION VIOLETA CHAMORRO ha sido en Nicaragua la instancia facilitadora de un consenso alcanzado entre 10 organizaciones de organismos no gubernamentales, medios de comunicación, entidades académicas, la Presidencia y la Asamblea Nacional. Este grupo se ha concentrado en la promoción de una Ley que proponen como precondition para

institucionalizar la transparencia pública, honrar un derecho humano y cumplir una exigencia constitucional, la cual requiere que el Estado tome medidas concretas para su real vigencia.

La FUNDACION VIOLETA CHAMORRO se fundo en 1998 con la visión de que las tareas del desarrollo no deben de ser únicamente responsabilidad de los gobiernos, sino que la ciudadanía toda debe y puede contribuir a la solución de los problemas con iniciativas privadas. Con esa convicción la Fundación Chamorro decidió apoyar al Presidente Enrique Bolaños en la lucha contra la corrupción y trabajar desde la sociedad civil los siguientes objetivos :

1. Primero, en promover un espacio de consenso entre diez organizaciones cívicas, representativas y con un alto grado de legitimidad para juntos despertar conciencia sobre los principios de una Ley de Acceso a la Información Pública y la urgencia de ejercer nuestro derecho ciudadano a saber , como un derecho a vivir.
2. Segundo, facilitar a la luz de otras experiencias internacionales el análisis sobre el contenido de una Ley modelo para Nicaragua . Y en cumplimiento de este objetivo la Fundación Chamorro ha venido realizando seminarios y talleres con el apoyo del Centro Carter y el Dialogo Interamericano, organismo internacionales con amplia experiencia en el tema.
3. Tercero, nos hemos propuesto elaborar una agenda de trabajo para lograr no solo la aprobación de una Ley , sino el apoyo técnico y económico para la implementación exitosa de esta iniciativa legal

A principios del 2003 representantes de las diez distintas organizaciones dedicaron seis semanas para valorar y discutir el contenido de una propuesta de Ley. En el grupo se destacan la Universidad Centroamericana, los organismos no gubernamentales Hagamos Democracia, Etica y Transparencia, el Diario La Prensa, Nuevo Diario, Canal Dos, Esta Semana/Confidencial , la Presidencia de la Republica, , Diputados de la Asamblea Nacional y la FUNDACION VIOLETA CHAMORRO.

En el esfuerzo conjunto primero recogieron un anteproyecto de Ley de Acceso a Información redactado en el 2000 por un grupo de periodistas y en base a esta iniciativa y un anteproyecto que introdujeron organizaciones de la sociedad civil se preparo una tercera versión que presentaron como base para su discusión en Septiembre del 003 durante un seminario con mas de 100 participantes y la presencia del Centro Carter y el Dialogo Interamericano.

Este ultimo anteproyecto recogió las sugerencias que aportaron mas de cien participantes en un seminario local convocado por la Fundación Chamorro , así como las observaciones enviadas por el Centro Carter , también en septiembre del 003. El resultado de las deliberaciones fueron presentadas a los Diputados de la Asamblea Nacional quienes en Octubre de ese mismo año introdujeron al órgano legislativo su propio proyecto de Ley (anexo 1) incorporando algunas de las recomendaciones del grupo promotor y del Centro Carter. (anexo 2).

PRINCIPIOS UTILIZADOS

Asamblea Nacional

De acuerdo al Diputado Agustín Jarquín, miembro de la Comisión redactora de esta Ley, los legisladores se basaron en la experiencia Mexicana y los aportes dados por la FUNDACIÓN VIOLETA CHAMORRO, producto del consenso de las distintas organizaciones que trabajaron en la promoción de la iniciativa.

Asumen el principio de que el acceso a la información pública es un derecho humano y que toda persona que ejerce una función pública tiene obligación de servir a la ciudadanía en su derecho a la información que le pertenece. Vinculan esta Ley a la de Participación Ciudadana, porque sin información no hay participación pública.

En su elaboración los legisladores tomaron como punto de partida de que no hay experiencia de documentación, ni vocación de documentación. Sostienen que las instituciones del Estado no están preparadas para la aplicación de esta ley y que existe un vacío institucional en el sistema público para que dicha ley pueda entrar a operar.

La Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, encargada de dictaminar la Ley en los primeros meses del 005, esta considerando proponer que una vez que sea aprobada la Ley se establezca un tiempo de preparación al sistema, el cual podría ser de un año para su aplicación. Al momento de este informe el Proyecto de Ley se encuentra en manos de dicha Comisión para ser dictaminado. (ver Proceso General de Negociación de una Ley en Nicaragua. Anexo 3).

Poder Ejecutivo

Hay conciencia de la necesidad de una ley que permita a los ciudadanos solicitar documentos en manos del sector privado que cuenta con subsidios públicos y de empresas que manejan servicios públicos. El Ejecutivo ha dado pasos concretos y entre estos se reconocen los esfuerzos del Ministerio de Hacienda, el FISE y del Sistema de la Cooperación Oficial que ya han puesto sistemas de información al servicio del público. Pero todavía hay mucho que hacer para derribar los muros de la cultura secretista.

En el Ministerio de Hacienda la información esta disponible a través del Portal de Consulta Ciudadana, el Sistema Integral de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA) y el Sistema de Compras y Contrataciones del Estado (Comprasenic).

El Portal de Consulta Ciudadana es una herramienta de información y consulta que permite al ciudadano obtener información indicativa de la gestión y administración de las finanzas públicas y del tesoro incluyendo los recursos que se reciben por la vía de cooperación externa. (anexo 4)

El Sistema Integral de Gestión Financiera y Auditoria es un sistema gerencial diseñado con tecnología de última generación orientada a internet. Fue creado con el propósito de elevar la eficacia, eficiencia y transparencia de la programación, ejecución y evaluación de los

recursos provenientes del Presupuesto de la Republica, así como de prestamos y donaciones internacionales. (anexo 5)

El Sistema de Compras y Contrataciones es quizás el que ha tenido mayor impacto porque ofrece a los proveedores del Estado mayor oportunidad y transparencia de participación en los proceso licitatorios. (anexo 6).

Toda esta información se procesa en línea en tiempo real , lo cual es un avance para Nicaragua, un país en vías de desarrollo. Los funcionarios del gobierno reconocen voluntad política pero deficiencia al servir información. Les ha faltado comunicación con el publico para dar a conocer la información disponible.

Por ahora no existe unidad informativa y en la ausencia de un marco legal el funcionario se siente sin autorización para dar la información lo cual fortalece la percepción cultural de falta de voluntad política del gobierno en el servicio de la información publica.

El Ejecutivo no esta de acuerdo con la posición de los diputados de darle un tiempo a la aplicación de esta Ley una vez que sea aprobada. El actual Poder Ejecutivo tiene la posición de que la información debe darse a la brevedad posible en la medida que el Estado la tenga disponible y con posibilidades de responder a la demanda publica.

VOLUNTAD POLITICA

Es justo reconocer que existe voluntad política en la Asamblea Nacional y en el Poder Ejecutivo, para aprobar una Ley que estimule una administración gubernamental de mejor calidad, promoviendo mayor confianza entre gobernantes y gobernados. Tanto en la Asamblea como en el Ejecutivo hemos identificado sectores que respaldan esta iniciativa para lograr una Ley que facilite a los poderes del Estado una rendición de cuentas.

En Octubre del 2003, la introducción del proyecto de Ley de Acceso a Información Pública en la Asamblea Nacional, fue una expresión concreta de dicha voluntad pero que se ha quedado estancada en el poder legislativo. El problema de fondo es que las urgencias de la clase política no coinciden con iniciativas de institucionalización democrática a largo plazo. En Nicaragua los asuntos de interés nacional se subordinan a temas urgentes de las agendas partidarias y personales que controlan el poder político.

Diputados de diferentes partidos consultados sobre la parálisis de esta ley en el cuerpo legislativo aseguran que no hay una actitud en contra, pero reconocen que por ahora los ánimos están concentrados en otras prioridades de sus respectivas agendas partidarias.

Sugieren la necesidad de que otras instituciones interesadas en la ley continúen poniendo este tema en la agenda nacional.

OBTACULOS PARA SU APROBACIÓN E IMPLEMENTACION

En Nicaragua hay conciencia que existen dos tipos de leyes, unas para lucir ante organismos internacionales y otras exitosas porque responden al debate sobre el tema desde la sociedad.

En cumplimiento de este ultimo requisito la FUNDACION VIOLTA CHAMORRO, con el apoyo del Centro Carter y en seguimiento a la presentación del Proyecto de Ley en la

Asamblea Nacional realizo un amplio taller con sectores de incidencia de la sociedad civil y medios de comunicación, para promover alianzas multi sectoriales que permitan a la ciudadanía apropiarse de dicho proyecto de Ley y hacerlo funcional.

Los participantes señalaron los siguientes obstáculos para que esta Ley tenga éxito en cuanto a aprobación e implementación :

Aprobación:

- Peligros de una aprobación inadecuada.
- Elaboración no participativa de la Ley
- Existencia de Leyes vigentes que puedan obstaculizar su implementación
- Excepciones consideradas en la Ley que obstaculicen su aplicación
- Falta de voluntad política para su aprobación
- Pocos recursos para Consulta Nacional

Implementación:

- Burocratización de la información
- Negligencia de instituciones para informar
- Órgano de aplicación de Ley ineficaz
- Resistencia de funcionarios a aceptar Ley
- Falta de infraestructura para ordenar información
- Deficiente educación ciudadana para apropiarse del derecho
- Recursos ineficaces para ejercicio del derecho

IMPULSO A LA APROBACIÓN DE LA LEY

Existe el temor que en su aprobación e implementación prevalezcan conceptos de poder antidemocrático y que esta Ley termine siendo limitativa del derecho a la información estrechamente ligado al de la Libertad de Expresión y Participación Ciudadana.

Los sectores promotores de esta Ley consideran que una mala legislación sin procedimientos claros y poco funcional no serviría ni siquiera de bandera política a quienes dispongan aprobarla sin lograr la apropiación del publico, sin consultarla y sin adecuarla a estándares internacionales en esta materia.

Para asegurar que se apruebe una Ley eficiente los participantes del Taller realizado por la FUNDACION VIOLETA CHAMORRO con apoyo del Centro Carter llegaron a la conclusión que se necesita :

- Asesoría técnica
- Análisis de Leyes vigentes
- Estudiar experiencias exitosas
- Realizar una consulta nacional efectiva
- Campana para crear Estado de Opinión
- Cabildeo efectivo en la Asamblea Nacional
- Elaborar un documento base técnicamente elaborado
- Ejercer presión ciudadana
- Generar demanda del Derecho a la Información

En este impulso a la aprobación de la Ley otras organizaciones no gubernamentales como el grupo Ética y Transparencia han desarrollado iniciativas de promoción a la misma. Ética y Transparencia presentó un proyecto de tres meses a Transparencia Institucional para conocer el nivel de concientización sobre el tema en las Instituciones del Estado.

El ejercicio consistió en solicitar información de ejecución de su presupuesto a través de carta formal a 77 instituciones del Estado, Entes Autónomos, Alcaldes, Poderes del Estado y a la vez una encuesta sobre conocimiento ciudadano sobre este anteproyecto de Ley.

Aproximadamente 30 instituciones contestaron y solo hasta que el informe se presentó en los medios de comunicación, tres meses después de la solicitud, algunas otras respondieron pidiendo disculpas pero sin dar la información requerida. .

CONCLUSIÓN

A pesar del escepticismo y la desconfianza en el proceso democrático, una encuesta de la FUNDACION VIOLETA CHAMORRO, financiada por la Embajada de Finlandia y reducido en el 2003, confirma que un 89.3 por ciento de la población cree que la transparencia institucional pasa por la urgente necesidad de aprobar una Ley de Acceso a Información Pública. Solamente un 3.9 por ciento dijo que no era necesario. En cuanto a contenidos, límites y confianza en una Ley los entrevistados agregaron que la voluntad política es importante pero se requiere una Ley de consenso público y no tratos de buena voluntad.

Para hacer efectiva dicha Ley , se necesita priorizar las siguientes acciones :

- Vincular la Ley de Acceso a Información a la Ley de Participación ciudadana.
- Apoyar la transformación estructural de las Instituciones Públicas para que estas puedan brindar servicio de información a la población.
- Generar una campaña movilizativa que reivindique la demanda de acceso a la información como un derecho fundamental y nunca más como una concesión de los que ejercen el poder.
- Finalmente monitorear la etapa más difícil que es la implementación de la Ley promoviendo alianzas multisectoriales que permitan apropiarse de dicho proyecto de Ley y hacerlo funcional.

En Nicaragua la Ley de Acceso a información Pública es una aspiración nacional pendiente que para la FUNDACION VIOLETA CHAMORRO se resume en una frase del Nóbel de literatura José Saramago, quien hace poco dijo : “hay que reinventar las democracias, porque estas entraron en regresión y van suicidándose todos los días”.