

Los Archivos: el marco propicio para el acceso a la información. Apuntes sobre sus orígenes

Resumen

El reconocimiento de las políticas públicas relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información como derechos de los administrados es, desde el punto de vista histórico muy lejano en el tiempo, en contraste con su aplicación práctica y efectiva que no va más allá de los últimos cincuenta años en algunos países. Hasta antes de la llegada de la democracia moderna el acceso restringido y limitado a los documentos administrativos era una tendencia generalizada. Era práctica común el hermetismo de las instituciones y el ocultamiento de su información por considerarla como algo particular y de su propiedad, pero además, porque a través de los documentos en que aquella se sustentaba podían legitimar su poder y respaldar sus actos, por lo que incursionar en nuevas formas de gobierno no suponía un camino sencillo para las sociedades que pretendían comenzar un proceso de transformación.

Hoy en día la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información forman parte del discurso político en la mayor parte de los países del mundo. Sobre todo en la última década se ha insistido en el tema con mayor ahínco. Pero esto no significa que siempre hubiese sido de esta manera. Así pues, el presente documento pretende mostrar el desarrollo que han tendido estas políticas públicas y cómo es que los Archivos han estado siempre presentes como garantes de éstas.

Palabras clave: Rendición de cuentas. Transparencia. Acceso a la información. Archivos.

The Archives: The Propitious Environment to Information Access. Notes About their Origins

Abstract

The recognition of public policies related to accountability, transparency and access to information such as rights of the administered is, from a historical point of view very distant in time, in contrast with its effective implementation that does

Merizanda Ramírez Aceves
Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Humanidades
Coordinación de Ciencias de la Información Documental
Toluca, Edo. de México.
merizanda@hotmail.com

Cómo citar este artículo: RAMÍREZ ACEVES, Merizanda. Los Archivos: el marco propicio para el acceso a la información Apuntes sobre sus orígenes. *Revista Interamericana de Bibliotecología* 2013, vol. 36, n° 2, pp. 139-149.

Recibido: 2012-11-12 / Aceptado: 2013-04-03

not go beyond the last fifty years in some countries. Even before the arrival of modern democracy access restricted and limited to administrative documents was a widespread trend. It was common practice the secrecy of the institutions and the concealment of their information by viewing it as something particular and of their property, but in addition, because through the documents in which it rested could legitimize their power and support of their acts, so that to engage in new forms of government did not argue for a simple way for the companies that wanted to begin a process of transformation.

Today the accountability, transparency and access to information are part of the political discourse in most of the countries of the world. Especially in the last decade has emphasized the issue more vigorously. But this does not mean that it had always been in the same manner. Thus, this document aims to show the development that have tended these public policies as it is that the Archives have always been present as guarantors of these.

Key words: Accountability. Transparency. Access to information. Archives

1. Introducción

Hoy en día es frecuente escuchar términos tales como rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información en sociedades a nivel internacional que se precian de ser demócratas, y a pesar de que mucho se ha escrito del tema desde puntos de vista tan heterogéneos como son el político, el jurídico y hasta el administrativo, pocos son los estudios que lo abordan desde el archivístico. Para esta disciplina la importancia que revisten los documentos de archivo se centra en la información que éstos contienen y que debe ser útil tanto para fines administrativos como de investigación.

Las políticas públicas antes mencionadas han logrado incidir directa o indirectamente en la manera de ver a los Archivos, pues hoy en día se los concibe como garantes de custodiar la información generada por las instituciones en el ejercicio de sus funciones, información que, desde luego, da testimonio de la actuación de aquellas como consecuencia del servicio que brindan a la sociedad.

El presente trabajo pretende hacer un recorrido por los primeros momentos en que se comenzó a hablar de rendición de cuentas, de transparencia y de acceso a la

información y del papel que jugaron los Archivos en ese panorama desde el siglo XVIII hasta nuestros días.

2. Los orígenes: el pensamiento filosófico de los siglos XVIII y XIX

La transparencia y el acceso a la información parecen haber tenido dos momentos de discusión importantes con matices distintos en cada uno de ellos. El primero lo podemos ubicar en la época de la Ilustración (ss. XVIII y XIX) -incluso un poco antes, con los principios que proclamó John Locke- en donde la lucha en contra del absolutismo y de la nobleza trajo consigo la defensa de las ideas, la igualdad del hombre y el uso de la razón, pero no podemos sustraernos de mencionar que destacan las ambigüedades propias de una época de transición y crisis.

La ideología de los pensadores de entonces se centraba fundamentalmente en los revolucionarios conceptos característicos de la nueva teoría del Estado: libertad e igualdad. Libertad en tanto derecho natural del hombre. Igualdad en tanto la posibilidad de propiciar condiciones similares para todos.

Es razonable pensar que la inexistencia de esos preceptos que presumimos como derechos naturales del hombre en el mundo contemporáneo, sólo pueden ser imputables al momento en el que prevalecieron las instituciones políticas del Antiguo Régimen. Esto explica que la reticencia de la mayor parte de la sociedad hacia el movimiento enciclopedista estaba centrada precisamente en el terreno de las ideas y la razón, pues alteraban el equilibrio que la doctrina religiosa otorgaba.

El fin de esta etapa vendría a consolidarse una vez que se hubiese legitimado la génesis del nuevo orden político representado por el nuevo Estado nacional, provocando con ello la construcción de la actual sociedad civil.

Algunos pensadores de la época fueron Rousseau, Kant, Bentham y Stuart Mill, quienes desde diferentes ópticas lograron exponer un pensamiento sistemático y abonar a favor de lo que implicaban los conceptos de *libertad e igualdad* que llevarían de manera natural a lo-

grar con el tiempo lo que ahora se denomina “gobiernos transparentes”.

Rousseau (1712-1778), tras haber analizado su contexto inmediato insistió en que las instituciones en las que vivía estaban en plena decadencia, por lo que necesitaban ser reestructuradas. Gracias a su pensamiento se logró al paso de los años crear nuevas formas de gobierno para combatir la corrupción y los abusos de poder. Fue uno de los primeros pensadores de la época que defendieron la igualdad social y la libertad del hombre como cualidades indispensables de una sociedad moderna caracterizada por ser democrática. Según él, la libertad no era sinónimo de ausencia de restricciones, por lo que estaba a favor de crear leyes para unir los derechos con las obligaciones y alcanzar a la justicia como objetivo final. Consideraba que el pueblo era producto de un *Contrato social*¹ en el que los ciudadanos eran quienes debían ejercer el poder y hacer cumplir las leyes. En su obra propone una serie de límites para la gestión de los funcionarios públicos.

El prusiano Immanuel Kant (1724-1804) fue otro pensador importante de la época. Logró establecer la relación existente entre la moral y la transparencia. El resultado fue la formulación de un principio según el cual las acciones efectuadas por el hombre que afectan a su vez el derecho de otros son consideradas injustas, siempre y cuando los principios que las guían no se hagan públicos. Cuando los actos del gobierno se dan a conocer, es decir, se hacen públicos a través del diálogo, se coadyuva a erradicar la corrupción.

El planteamiento de Kant conlleva a presumir que el ser humano tiene la capacidad de juzgar por sí mismo a través del uso de la razón, actuando siempre con justicia en el marco de la moralidad. Siguiendo a Eduardo Guerrero, ese talento conduce al hombre a actuar con libertad, tal y como lo decía David Luban.²

Entonces, lo público o lo que se publica permite al hombre evaluar las acciones que le afectan a él en lo individual, o bien, al colectivo, garantizando el derecho que tienen los otros de estar informados. Un gobierno que

se mofa de la moral, no puede hacer uso de la transparencia y la publicidad como ejes rectores de su conducta, puesto que sus intereses se centran en la dominación y en la corrupción.

El inglés Jeremy Bentham (1748-1832), por su parte, propuso el utilitarismo como sustento de las reformas sociales en su país natal. Argumentaba que *la fuente de la corrupción radica en la mente del pueblo* y que no habría reforma alguna que pudiera eliminarla, a menos que fuera el propio hombre el que se reformase a sí mismo.³

Decía además, que si los actos del gobierno se hiciesen públicos, sería más sencillo combatir este mal en tanto que se le otorgarían a la esfera gubernamental tres beneficios fundamentales, a saber: ⁴

- Mantener a los funcionarios públicos dentro de sus obligaciones; es decir, cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de vigilar las acciones de los funcionarios, disminuye dramáticamente la posibilidad de que se den prácticas de corrupción;
- Fortalecer la confianza de la ciudadanía, favoreciendo su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno; mientras más informado esté el ciudadano de lo que hacen sus gobernantes mayores posibilidades habrá de que confíe en ellos, consolidando un gobierno fuerte y estable, y;
- Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa, evidenciando votos razonados derivados de la observancia de la calidad del trabajo desarrollado por sus gobernantes.

Ya en el siglo XIX apareció el filósofo inglés John Stuart Mill (1806-1873) defendiendo la importancia de la publicidad como elemento fundamental de los gobiernos democráticos, puesto que a través de ella se hace posible la crítica de las acciones que se consideran impropias, de allí la importancia de contar con la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado.

Lo que estos pensadores lograron establecer fue el hecho de que el hombre era el que tenía la obligación de

1 Ríos, Fernando de los y Pumarega, Ángel. (trad.). Rousseau, Jean-Jacques. (1999). *Contrato social*. España: Boreal. 276 p.

2 Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra. p. 16.

3 Ballarín, Javier. (trad.). Bentham, Jeremy. (1990). *Falacias políticas*. España: Centro de Estudios Constitucionales. p. 164.

4 Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra. p. 18.

conocer las acciones de su gobierno para que pudiera expresar opiniones certeras y emitir juicios acerca de su funcionamiento.

Este fue precisamente el pensamiento de la Ilustración, movimiento que estaba en contra del absolutismo y que defendía la necesidad de establecer un equilibrio entre gobernantes y gobernados que permitiera garantizar los derechos de los individuos.

Lo que estaba claro era que los argumentos de estos pensadores eran ideales y que las condiciones históricas predominantes en Europa durante el siglo XVIII y parte del XIX no permitirían su realización sino hasta las postrimerías del siglo XX; no obstante, las simientes estaban puestas.

Un documento que marcó una etapa determinante para el final del Antiguo Régimen e inicio de la siguiente, al menos en Occidente, fue la denominada “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”⁵ dictada en 1789, la cual estuvo influenciada por la declaración de independencia de Estados Unidos (1776) y en las ideas filosóficas del siglo XVIII, al tiempo que fue ya no sólo el preámbulo de la primera Constitución de la Revolución Francesa, sino el antecedente que permitiría alcanzar los principios modernos de transparencia y de acceso a la información durante el siglo XX.

En sus artículos 14 y 15 se hacía manifiesto el derecho que tiene el hombre de conocer el uso de los recursos públicos y que proyectado en el tiempo se transformó en la transparencia y rendición de cuentas.

“Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de hacer el seguimiento de su empleo, determinar la cuota, la base imponible, la cobertura y la duración.

Artículo 15. La sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración”.

5 s/a. (1789). *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789.

Montesquieu, pensador de la primera mitad del siglo XVIII, opinaba que la Declaración debía ser abstracta y enumerar los deberes de los ciudadanos, y a pesar de que Rousseau se oponía a esta idea, el documento logró redactarse bajo principios que permitieran evaluarla y contrastarla con los principios que establecía la Constitución señalada.

Esta Declaración tuvo fuertes repercusiones en todo el Imperio español, al grado de que sus colonias la utilizarían como elemento ideológico y aglutinador para reivindicar su independencia a lo largo del siglo XIX. Incluso la propia constitución gaditana de 1812 tuvo influencias evidentes en su contenido.

En este documento, como parte de la impronta francesa, se definieron por primera vez los derechos naturales del hombre, entre los que se consideraron como los más importantes la libertad, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión. De igual manera garantizaba la protección legal del hombre frente al poder del Estado.

Tras la Revolución Francesa y las revoluciones liberales del siglo XIX se consagró el principio de *soberanía nacional*, y detrás de ella, entre otras cosas, se intentó cambiar la óptica sobre los Archivos, lugares en los que se conservaban los documentos que contenían información acerca del funcionamiento de los gobiernos y cuyo acceso se limitaba a los representantes del poder. Se exigió entonces su apertura y accesibilidad como un derecho que podía y debía ejercer la sociedad, contrario a la arbitrariedad y al ocultamiento que antaño prevalecía. Sin embargo, este reclamo social no pasó de ser sólo una entelequia a juzgar por las restricciones interpuestas a la consulta de los documentos públicos.

En contraste, los cambios de mentalidad que sí se efectuaron fueron entre otros la conversión de los Archivos en sistemas nacionales, dejando de ser propiedad del rey para serlo de la Nación, al tiempo que se fortalecieron los Archivos Históricos que tras la supresión de las instituciones del Antiguo Régimen debieron colmarse de documentos carentes de valor administrativo y, en consecuencia, susceptibles al libre acceso, pero que en muchos casos, por las revueltas sociales, no pudo ser toda vez que la destrucción de los acervos y de los edificios lo impidieron.

De la Antigüedad Clásica heredamos el concepto de los Archivos ubicados en templos y palacios, lugares que garantizaban la seguridad de los derechos políticos, jurídicos, religiosos y económicos de la sociedad. Contrario a las ideas de Roma que estaba a favor del ocultamiento de la información, en Grecia surgió el concepto de publicidad como un atributo que debían tener los Archivos a pesar de que esta idea no llegara siquiera a concretarse.

Desde la Edad Media reconocemos Archivos reales configurados con buenos pero poco prácticos procedimientos de sistematización para la época, que incluyeron tareas de recogida de documentos desde las oficinas productoras; métodos de clasificación; reglamentación de funciones; actividades de conservación y restauración; además del diseño de normas de acceso. Sin embargo, esto no significó que el orden en el que se mantenían hubiera sido el idóneo, pues se manifestaba que pese a que los documentos estuviesen aseados, custodiados y se mantuviesen seguros, la omisión de datos para recuperarlos hacía imposible su despacho.⁶

La herencia que nos dejó el siglo XVII la encontramos plasmada en la obra de Jean Mabillon, quien desde entonces le otorgó al documento calidad de juez, pues a través de él se podía discernir sobre la verdad y la justicia.

Las herramientas de la democracia eran y continúan siendo los documentos y en los siglos XVIII y XIX asistimos a un momento en el que se observó una gran actividad archivística: se potenció la importancia de los Archivos Centrales como custodios de los documentos administrativos, pero también como instrumentos del ejercicio del poder; se recopilaban costosos inventarios de los documentos patrimoniales; se concibió a los Archivos Históricos como “memoria de la antigüedad”; se reforzó la literatura apoyada en documentos; proliferaron Archivos en toda Europa al mismo tiempo que se implementaban sistemas de organización, entre otros muchos aspectos más.

Pero lo que no podemos dejar de resaltar una vez más son las consecuencias que trajo para los Archivos la Revolución Francesa, pues tras la firma de un decreto se

6 Romero Tallafigo, Manuel. (1995). *Archivística y archivos: soportes, edificio y organización*. España: S&C ediciones.

estableció que los Archivos franceses debían ser puestos bajo la tutela directa del Estado y conservados en los Archivos Nacionales, situación que provocó que los Archivos que antes eran reales pasaran a ser públicos con todos los derechos que ello suponía para la sociedad.

De esta manera, la situación de estos recintos dentro de la estructura orgánica de las instituciones gubernamentales cambiaría radicalmente marcando un nuevo período para la historia de los Archivos en el mundo occidental: los que tradicionalmente estaban resguardados en templos y palacios cesaron de súbito en sus funciones dejando de lado el secretismo y la reserva que los caracterizaba; se restituyeron a España y a El Vaticano los Archivos que Napoleón I les había usurpado; se consolidaron los Archivos Nacionales en varios países; se formuló el principio de procedencia o de respeto al origen; se puso especial interés en la conservación y restauración de los documentos; se reafirmó la teoría y práctica de la Archivística dándole fuerza legal y testimonial al documento de archivo, y aparecieron paulatinamente escuelas y asociaciones profesionales.

En esta misma época se estableció la diferencia clara entre Archivos Administrativos y Archivos Históricos, siendo sólo a estos últimos a los que la sociedad podía tener acceso sin restricción alguna, siempre y cuando se utilizaran con fines culturales y de investigación, en tanto que los primeros seguirían estando vedados a los ciudadanos, salvo en el caso de Suecia que desde el siglo XVIII y por Real Ordenanza se proclamaba el derecho de acceso a la información contenida en los documentos oficiales.

Tras la culminación de la II Guerra Mundial, Alemania fue obligada a abrir sus Archivos para que se investigaran y difundieran los crímenes nazis que se habían realizado en contra de la humanidad.

Como podemos ver, las ideas filosóficas de los pensadores de la Ilustración en relación con la libertad de expresión y la igualdad del hombre tuvieron repercusiones favorables en diversas esferas sociales y los Archivos no se sustrajeron a ello. La apertura de éstos al público fue un gran triunfo para una época en la que a los enciclopedistas se les censuró por sus ideas liberales y en la que el absolutismo se caracterizó por un herme-

tismo radical que prohibía cualquier acto de apertura, de rechazo al libre pensamiento y de ocultar información en relación con las acciones de quienes ostentaban el poder.

3. Los antecedentes más cercanos: el siglo XX

El segundo momento en el que se vuelve a hablar del tema lo situamos ya avanzado el siglo XX, cuando las ideas en contra de la corrupción llevaron a los gobiernos no sólo a crear una cultura de rendición de cuentas, sino a legislar a favor de la transparencia y del acceso a la información.

El primer documento en el que se manifestaron estos nuevos ideales sería -como se recordará- en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”⁷ emitida por la ONU a finales de la década de los cuarenta. Recordemos que este documento tuvo como preámbulo el reconocimiento de la dignidad e igualdad del hombre; la defensa de la libertad de palabra y de creencias; la justicia a través de un régimen de Derecho y; la paz mediante el establecimiento de relaciones amistosas entre las naciones.

Su vinculación con la libertad de expresión y el acceso a la información más que con la transparencia la podemos observar en su artículo 19 en el que se dice que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Esto significa que todas las personas tienen el derecho de expresarse y de emitir opiniones libremente, pero también de exigir la información que requieran.

Inspirado en este escrito, dieciocho años más tarde la ONU hizo público el Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos⁸ cuyo objetivo esencial era que el hombre, por tener deberes con su comunidad y con los individuos pertenecientes a ella, debía tener también la obligación de esforzarse por conseguir el bien de él y el de los suyos. En el punto número 2 del artículo 19 se mencionaba lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la libertad 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”.

Este artículo al igual que el de la Declaración se refiere al derecho que tienen los hombres de exigir la información que soliciten, sin importar el soporte en el que ésta le sea presentada.

En complemento a este derecho que tiene el ser humano de acceder a la información, podemos resaltar el apartado c del artículo 25 que hace referencia a que:

“Todos los ciudadanos...tendrán acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Lo que supone la exigencia de un gobierno transparente que rinda cuentas a la sociedad sobre las acciones que efectúa día con día.

En 1969, es decir, tres años después de haber sido emitido el Pacto Internacional, la Organización de Estados Americanos daba a conocer en Costa Rica una serie de disposiciones en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyo artículo 13, al igual que en los documentos ya señalados, también se establecían los derechos que el ser humano debía tener en cuanto a la libertad de pensamiento y de expresión. De igual manera, se aludía al derecho de acceso a la información.

Otro documento que constituye un antecedente importante para la transparencia, es el que emitió siete años más tarde la UNESCO, y que se denominaría Conferen-

7 ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En: www.un.org. Consultado el 26 de julio de 2009.

8 ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. En: www.unhcr.ch. Consultado el 26 de julio de 2009.

cia Intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y El Caribe, efectuada también en San José (Costa Rica) del 12 al 21 de julio de 1976. En ella se daban a conocer una serie de recomendaciones en relación con diversos aspectos que tenían que ver fundamentalmente con la necesidad del hombre por expresarse libremente a toda hora y en todo lugar, creando las más diversas formas y medios que constituyen la expresión de la cultura; con el derecho que éste tiene de acceder a todos los bienes culturales y tener participación libre y democrática; con su talento científico; con informar a la sociedad del acontecer nacional e internacional; con el uso de los medios de comunicación y; con los derechos y obligaciones de los estados; entre otros aspectos.

En esta Conferencia es recurrente observar cómo es que en cada una de las recomendaciones se menciona al acceso a la información y sobre todo, a la encomienda que le dan al Estado de ser el garante de este derecho.

Finalmente, en el año de 1996 en Venezuela, la OEA llevó a cabo la Convención Interamericana contra la Corrupción, con el doble fin de establecer medidas correctivas para erradicar las prácticas de corrupción -incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito- y favorecer con ello el acceso a la información en manos de la gestión pública. De esta manera se creía que se fortalecería no sólo la cooperación entre los Estados miembros de la Organización, sino también entre las instituciones democráticas; se evitarían distorsiones en la economía, y se eliminarían vicios en la gestión pública que provocarían el deterioro de la moral social.

Europa por su parte, trazó su propio camino en el diseño de herramientas de control para estas políticas públicas y en 1993 la Comisión y el Consejo de ese continente aprobaron el Código de conducta en el que se regulaba el acceso del público a los documentos de las instituciones. Con este documento se intentó dar respuesta a una de las recomendaciones vertidas en la Conferencia intergubernamental de 1991 y en la que se estimaba lo siguiente:⁹

“la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones”.

Atendiendo a lo anterior, a mediados de 1993, la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social dos informes, tal y como se había establecido dos años antes. En ellos se mencionaban los avances en materia de políticas de acceso a los documentos y las acciones específicas que podrían emprenderse de manera inmediata.

No obstante que en su momento pasó casi desapercibida esa recomendación, lo cierto es que poco tiempo después, con la ratificación del Tratado de la Unión Europea, la transparencia y el acceso a la información cobrarían un auge renovado, al grado de que, como sucede en la mayoría de los países del mundo, se convertirían en temas que no podrían faltar en los discursos políticos.

Un año antes se había firmado el Tratado de la Unión Europea -conocido también como Tratado de Maastricht, por haberse firmado en esa ciudad holandesa-. Este documento constituyó un avance importante en materia política a pesar de la disonancia que hubo entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos, que lejos de hacer suyo el proyecto, la mayoría de ellos avizoraba una abrupta irrupción en sus vidas privadas. El objetivo más importante que se pretendió alcanzar con su aplicación fue el de reforzar la legitimidad democrática de las instituciones y mejorar su eficacia principalmente a través de estrechar las relaciones entre los pueblos de Europa. En él, por primera vez se incluía un compromiso a favor de la transparencia y mejora del acceso a la información, tal y como se puede observar en el Tratado de Ámsterdam, documento derivado del TUE, firmado en 1997 y en el que se reconocieron algunos derechos ciudadanos, entre ellos el de acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En el primer año del presente siglo, se publicó el *Reglamento 1049/2001* del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión que procuraba reforzar las medidas de

9 González Alonso, Luis Norberto. (2002). *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*. España: Universidad de Salamanca; Junta de Castilla y León; Colex. p. 27.

seguridad aplicables a la información pública. En él se establecieron las normas que garantizarían el ejercicio de este derecho y las prácticas administrativas de acceso a la información.

Podemos observar cómo es que el siglo XX representó un período importante para el establecimiento de derechos y obligaciones en materia de transparencia y de acceso a la información. Se constata pues, la proliferación de documentos que lo que han hecho es tratar de unificar criterios en los niveles más elevados del gobierno, pese a que luego cada uno de los países en los que se ejercen prácticas de esta índole hayan tenido que escribir su propia historia y enfrentar una realidad distinta a la del resto de las naciones. Para algunos no ha sido tarea sencilla pues los vicios arraigados han hecho que el camino sea bastante complejo.

La evolución que tuvieron los Archivos en esta época fue también radical, pues de ser considerados arsenales del poder hasta antes de la Revolución Francesa, después de ella pasaron a convertirse en laboratorios de la historia, aludiendo a la división que tradicionalmente han hecho los autores acerca de la historia de éstos.

En contraste con la praxis que primó en la centuria anterior, el siglo XX se caracterizó por la proliferación de manuales sobre Archivística que tuvieron como antecedente el de los holandeses Muller, Feith y Fruin publicado en 1898. Jenkinson y Casanova serían los primeros en incursionar en esta labor, seguidos de Brenneke, Schellenberg, Heredia, Tanodi y Lodolini.

En esta época los Archivos Históricos continuaban siendo más importantes que los Administrativos, pues a estos últimos se los seguía considerando como algo ajeno.

Tras la Segunda Guerra Mundial los Archivos de todo el mundo, y en particular los de los países más desarrollados, enfrentarían un nuevo problema: la generación ingente de enormes masas documentales imposibles de resguardar que en breve se resolvería con una nueva corriente denominada por Estados Unidos *records management*.

Paulatinamente, las necesidades informativas de los administradores comenzaron a cobrar cada vez mayor importancia, situación que alertaría a los archivistas,

quienes comenzarían a crear una concepción integral del servicio archivístico, acuñando el término del *ciclo vital de los documentos* que los involucra desde su concepción en las oficinas administrativas hasta su destrucción, o bien, su conservación en los Archivos Históricos.

Las necesidades de información antedichas en fusión con el derecho de libre acceso que se originó en este siglo dieron como resultado la creación de un nuevo campo para el derecho: el de establecer un régimen jurídico para los documentos administrativos e históricos. Los resultados que se obtuvieron fueron entre otros, la creación de leyes que rigieran no sólo la gestión de los documentos al interior de las instituciones, sino que además se garantizara su libre acceso.

4. El panorama internacional

La afirmación de que el acceso a la información es un derecho fundamental tiene su sustento en los textos legales de los países que están a favor de ello, ya sea mediante interpretaciones jurisprudenciales o a través de su instauración en disposiciones constitucionales; esto se constata al observar que un número considerable de tribunas alrededor del mundo sostiene que este derecho está protegido por las garantías constitucionales que consagran la libertad de expresión.

Como se ha mencionado, Suecia fue el país pionero en la creación de un marco legal que controlara el acceso a la información mediante Real Ordenanza de 1776, como consecuencia del movimiento político liberal que se gestaba desde entonces. En su actual ley, que data de 1976, se declara el carácter público de los documentos oficiales y se promueve su libre acceso. Colombia fue el segundo país que desde el XIX ya contaba con una legislación específica para proteger el derecho de acceso a la información.

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XX cuando proliferaron disposiciones legales de esta naturaleza, tal es el caso de Finlandia en la década de los cincuenta.

Quince años después, Estados Unidos publicaría su *Freedom of Information Act* (Ley de libertad de información de 1966) que desde entonces ha garantizado a los ciudadanos el acceso a los documentos públicos que se encuentran en poder de los organismos administrati-

vos. Uno de los requisitos que esta ley establece es que el solicitante individualice los documentos a través de una breve descripción que haga de ellos, con lo cual, la administración está en posibilidades de elaborar instrumentos de descripción con el apoyo de la sociedad. De esta manera la descripción documental adquiere carácter legal.

En los setenta fueron Dinamarca, Noruega y Francia los países que abonarían a favor de crear una legislación propia, seguidos de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Austria y Filipinas a lo largo de los ochenta.

A finales de esta misma década, con el gobierno de Gorbachov, en la URSS se emprendió un movimiento político reformista que pretendió combatir la corrupción, impulsar la liberación económica, democratizar la vida política y negociar la reducción del armamento, en pocas palabras, constituyó un plan sistémico que llevaría a la configuración y desarrollo de un grupo de naciones independientes. Este movimiento conocido como *Perestroika* estuvo acompañado de la *glasnost*, que pretendía atenuar las políticas restrictivas que impedían la libertad de expresión y fomentaba la participación de la ciudadanía en los asuntos del gobierno, fortaleciendo con ello la transparencia informativa.

Según Daniela Spenser fueron los archivistas de la ahora Unión Soviética a los que se les encomendó abrir los Archivos del Comité Central del PCUS y evidenciar que el partido era una organización criminal que tenía que ser puesta fuera de la ley.¹⁰ Pero al hacer esto, se encontraron con documentos inesperados que alertaban sobre la falsificación de la historia durante los gobiernos de Stalin y Brézhnev, demostrando una vez más que una cosa era la historia contada por los gobernantes y otra la que contaban aquellos que tenían en sus manos los documentos que les permitían narrar los hechos desde sus propias interpretaciones. Sin embargo, tras la configuración del nuevo régimen postsoviético, los Archivos volverían a cerrarse. Vladimir Putin ha encabezado esta actitud de cerrazón con un nuevo discurso pero con las viejas prácticas. No hay que olvidar que sus orígenes están en lo que fue la policía secreta de la todavía Rusia socialista.

10 Spenser, Daniela. (2001). Las vicisitudes de la internacional comunista. En: *Desacatos*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. (núm. 7). p. 135.

Una década más tarde serían Italia, Holanda, Hungría, Ucrania, Portugal, Belice, Bélgica, Islandia, Corea del Sur, Tailandia, Irlanda, Israel, Letonia, República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Trinidad y Tobago, Liechtenstein, Sudáfrica y Japón los países que crearían su propia legislación.

Sin embargo, el mayor auge se dio ya durante la primera década del siglo XXI, periodo en el que más de 35 países publicaron su propia legislación en defensa del derecho de acceso a la información.

A finales de la década de los noventa del siglo XX, una organización no gubernamental londinense publicó una serie de principios sobre las mejores prácticas en materia de transparencia y acceso a la información basados en el análisis de la legislación internacional. Estos principios fueron resumidos por Toby Mendel, según Eduardo Guerrero, en nueve principios de la siguiente manera:¹¹

Tabla 1. Principios sobre las prácticas en materia de transparencia y acceso a la información

1. Los organismos públicos tienen la obligación de difundir información y todo individuo tiene el derecho correlativo de recibir información; “información” abarca todos los registros en poder de un organismo público, sin importar la forma en que estén almacenados.
2. La libertad de información implica que los organismos públicos den publicidad y difundan ampliamente documentos de interés general, tal como información sobre el funcionamiento del organismo público y el contenido de cualquier política o decisión que pueda afectar el interés general.
3. Como mínimo, la legislación sobre libertad de información deberá prever la educación pública y la difusión de información relativa al derecho de acceso a la información; asimismo, la ley deberá prever mecanismos para abordar el problema de la cultura de secrecía gubernamental.
4. La negativa de proporcionar información no deberá resultar de proteger a los gobiernos de ser expuestos; se deberá proporcionar en la legislación una lista de los supuestos que justifiquen la negativa, y dichos supuestos deberán de ser definidos de tal manera que no se incluyan situaciones que no afecten el interés general.

11 Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra. p. 15.

5. Todos los organismos públicos deberán tener sistemas internos que aseguren el derecho de los individuos a recibir información; la legislación deberá establecer términos para que se resuelvan las solicitudes de información y que las negativas estén debidamente fundadas y motivadas.
6. Los costos para acceder a información en poder de organismos públicos, no deberán ser tan altos que ocasionen que no se solicite dicha información y que hagan nugatoria la ley misma.
7. La legislación deberá establecer la presunción de que todas las asambleas de organismos públicos son abiertas.
8. En la medida de lo posible, la legislación deberá exigir que cualquier otro ordenamiento sea interpretado de manera armónica con sus disposiciones; las excepciones previstas en la legislación sobre libertad de información deberán ser detalladas; y ninguna otra ley deberá ampliarlas.
9. Los individuos deberán ser protegidos de cualquier sanción legal, administrativa o laboral que se derive de revelar información frente a la comisión de un delito, falta de probidad, desacato de una obligación, desvío de la justicia, corrupción o graves fallas en la administración de un organismo público.

Elaboración: Reporte del relator especial. *Promoción y protección del derecho de libertad de opinión y expresión*. Documento de la ONU E/CN.4/2000/63.

Como hemos visto, en las últimas dos décadas se ha observado un crecimiento exponencial de la preocupación que tienen los gobiernos por garantizar el acceso a la información generada por sus instituciones públicas. Al día de hoy, alrededor de 78 países en todo el mundo cuentan con una ley que rige este derecho, mejor aún, el Consejo de Europa está a punto de dar a conocer lo que será el primer tratado internacional dedicado a este derecho.¹²

5. Conclusiones

La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son temas que se han construido lentamente pero que han cobrado especial auge en los últimos años como consecuencia de la necesidad que tienen los gobiernos de aparecer como demócratas, permitiendo

que hasta cierto punto la sociedad se involucre en su actuación.

Aún persisten una serie de problemas que estamos seguros se resolverán siempre y cuando exista la voluntad de hacerlo. El derecho de acceso a la información debería estar garantizado en condiciones de igualdad y bajo el amparo de una normatividad clara, mientras que la negativa al mismo debiera ser una excepción y estar plenamente justificada.

La transparencia pareciera tener un futuro incierto debido a la incomodidad que provoca. Está claro que aún persisten amplios márgenes de discrecionalidad entre los servidores públicos, pero son proclives a desaparecer en tanto se fortalezcan acciones sujetas a un escrutinio público más elaborado.

También se evidencia la incipiente consolidación de términos que se involucran con estos aspectos. Si a la sociedad se le cuestionara acerca del significado de conceptos tales como *secreto*, *público*, *privado*, *opacidad*, *corrupción*, *derecho a la información*, muy probablemente darían respuestas acertadas, o por lo menos cercanas, pero lo que sí podemos garantizar es la ausencia de documentos formales en los que se comiencen a definir con precisión los aspectos que conllevan las políticas públicas a las que hemos aludido tantas veces en esta investigación.

Lo que no podemos dejar de mencionar es la vinculación que existe entre las políticas públicas y los documentos de archivo. Quizá cuando comenzaron a cobrar auge los temas relacionados con la rendición de cuentas, los gobernantes no se daban cuenta de que lo que directamente se involucraba era la información plasmada en los documentos generados por las propias administraciones, documentos que, desde luego, han sido por mucho tiempo objeto de estudio de la Archivística.

Por otro lado, se puede observar el impacto que estas políticas públicas han tenido alrededor del mundo, toda vez que un número considerable de países, que se precian de ser demócratas, se han sumado al ánimo, que de manera globalizada, han dirigido su atención hacia la participación ciudadana, con el fin de erradicar la corrupción.

12 Access Info Europe. (2008). *Cuando lo público no es público. ¿Por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España?* España: Access Info Europe. p. 6.

Lo anterior se constata, al comprobar que durante lo que va del siglo XXI, ha habido un incremento sustancial en la publicación de leyes que rigen los mecanismos de transparencia y de acceso a la información en diversos países, sin olvidar a los que presumen de ejercerlas incluso desde el siglo XIX.

6. Referencias

1. ACCESS INFO EUROPE. (2008). Cuando lo público no es público. ¿Por qué se necesita una ley de acceso a la información pública en España? España: Access Info Europe.
2. BALLARÍN, J. (trad.). BENTHAM, J. (1990). Falacias políticas. España: Centro de Estudios Constitucionales.
3. GONZÁLEZ, A. L. N. (2002). Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea. España: Universidad de Salamanca; Junta de Castilla y León: Ccolex.
4. GUERRERO GUTIÉRREZ, E. (2008). Para entender la transparencia. México: Nostra.
5. ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible el 26 de julio de 2009, de www.un.org.
6. ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible el 26 de julio de 2009, de www.unhcr.ch.
7. Reporte del relator especial. (2003 enero-junio). Promoción y protección del derecho de libertad de opinión y expresión. Documento de la ONU E/CN.4/2000/63, 18 de enero de 2000, sección 42 y 43. Mendel, Toby. Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente. Derecho comparado de la información. No.1.
8. DE LOS RÍOS, F. y PUMAREGA, Á. (trad). (1999). Rousseau, Jean-Jacques. Contrato social. España: Boreal.
9. ROMERO TALLAFIGO, M. (1995). Archivística y archivos: soportes, edificio y organización. España: S&C ediciones.
10. S/A. (1789). Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789.
11. SPENSER, D. (2001). Las vicisitudes de la internacional comunista. Desacatos. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. No. 7.

