

Original: Inglés

**ORIENTACIONES SOBRE POLÍTICAS
PARA LA ELABORACIÓN Y PROMOCIÓN
DE INFORMACIÓN OFICIAL DE DOMINIO PÚBLICO**

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

París, 2004

Original: Inglés

(CI-2004/WS/5)

Orientaciones sobre políticas
para la elaboración y promoción
de información oficial de dominio público

por

Paul F. Uhler

La terminología utilizada y la forma en que se presenta la información en esta publicación no suponen juicio alguno por parte de la UNESCO respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o región o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Asiento bibliográfico recomendado:

Orientaciones sobre Políticas para la elaboración y promoción de información oficial de dominio público, Paul F. Uhlir. París: UNESCO, 2004, viii, págs.; 30 cm (CI-2004/WS/5)

I - Título

II - UNESCO

PRÓLOGO

En cumplimiento de la Resolución 29 C/28 aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en 1997, en la que se invitaba al Director General a hacer lo necesario para “facilitar el acceso a la información de dominio público con el fin de constituir, a largo plazo, un repertorio electrónico general de toda la información de carácter público relacionada con las esferas de competencia de la UNESCO”, la Organización introdujo en su programa para el bienio 2002-2003 la formulación de orientaciones para sus Estados Miembros sobre las políticas destinadas a elaborar y promover información de dominio público, teniendo en cuenta las necesidades de los países y también los procedimientos utilizados en el plano internacional.

A principios de 2003 quedó ultimado un primer borrador de dichas “Orientaciones” elaborado por el Sr. Paul F. Uhlir (EE.UU.), que la UNESCO publicó en inglés y francés con el título de “*Draft Policy Guidelines for the Development and Promotion of Public Domain Information*” (CI-2003/WS/2). Posteriormente la UNESCO solicitó observaciones sobre ese texto a numerosas instancias oficiales y a una serie de expertos del mismo nivel que el autor con quienes la Secretaría ya había trabajado, entre ellos varios de los asistentes al “Coloquio internacional sobre el acceso abierto y el dominio público en materia de datos digitales e información para la ciencia”, celebrado en la Sede de la UNESCO los días 10 y 11 de marzo de 2003.

Es de rigor expresar nuestro agradecimiento a cuantos enviaron comentarios sobre el borrador: 14 Comisiones Nacionales para la UNESCO (las de Alemania, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Georgia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Lituania, México, Países Bajos y Pakistán), el Gobierno de los Estados Unidos de América, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y los expertos que se citan a continuación:

Sr. Edward Barrow
Consultor de New Media Copyright
Reino Unido

Sr. Carlos Correa
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Sir Roger Elliot
Universidad de Oxford
Reino Unido

Sr. Woody Horton
Consultor, National Commission on Libraries and Information Science (NCLIS)
Washington D.C. (Estados Unidos de América)

Sr. Peter Schröder
Ministro de Educación, Cultura y Ciencia
Países Bajos

Sr. Tim Unwin
Departamento para el Desarrollo Internacional
Londres (Reino Unido)

Sr. Jan Windmüller
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación
Copenhague (Dinamarca)

Sr. William A. Wulf
Presidente, National Academy of Engineering
Washington D.C. (Estados Unidos de América)

La UNESCO encargó después a una universitaria en prácticas con experiencia en derecho del ciberespacio, la Sra. Isabelle Eray (Suiza), que efectuara un análisis a escala internacional de las políticas relativas a la información de dominio público, centrándose en los ámbitos sugeridos en la consulta, y que propusiera una nueva versión del texto que recogiese los cambios recomendados. La Secretaría perfiló después esa propuesta en colaboración con el autor, con quien firmó un segundo contrato para que ultimara la versión definitiva a partir de la nueva estructura y de los resultados de la consulta internacional.

La versión final que se presenta en este documento (con la incorporación del término “oficial” en el título, para hacer hincapié en la responsabilidad de las administraciones a la hora de poner información del sector público a disposición de los ciudadanos) pretende ser una guía práctica para ayudar a aplicar las disposiciones pertinentes de la “Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio”, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2003. También aspira a contribuir a la ejecución del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) (cuya primera fase tuvo lugar en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003), en el que se hace referencia (párrafo 10.a, correspondiente a la *Línea de acción C3*) a la necesidad de “definir orientaciones sobre políticas para el desarrollo y promoción de la información en el dominio público, como un importante instrumento internacional que promueva el acceso de todos a la información”.

Es de esperar que estas “Orientaciones” resulten útiles para los gestores y planificadores de instancias tanto nacionales como internacionales. Convendría destacar sin embargo su carácter estrictamente orientativo, pues de ningún modo están concebidas como instrumento obligatorio o normativo.

Durante el proceso de elaboración del texto, la División de la Sociedad de la Información (adscrita al Sector de Comunicación e Información), que en su calidad de Secretaría del programa “Información para Todos” de la UNESCO tenía el cometido de prepararlo, contó con el valioso asesoramiento y apoyo de la División de Artes e Iniciativas Culturales (Sector de Cultura), encargada de aplicar los programas de la UNESCO relativos al derecho de autor.

Se agradecerá toda observación o sugerencia de mejoras, que el lector debe remitir a las señas siguientes:

Sr. Boyan Radoykov
División de la Sociedad de la Información
UNESCO
7, place Fontenoy
75352 París 07 SP
Fax: 33(0)1.45.68.55.83
Correo electrónico: b.radoykov@unesco.org

INDICE

	Página
RESUMEN	iv
PARTE I: Motivos por los que la información oficial de dominio público es importante	1
I.1 Finalidad y alcance de las Orientaciones	1
I.2 Definición de la información de dominio público propuesta por la UNESCO	2
I.3 Información del sector público	4
I.4 La importancia de la información oficial de dominio público	7
I.4.1 Ventajas para la sociedad	7
I.4.2 La función económica y el valor de la información oficial de dominio público	8
I.5 Desafíos y posibilidades excepcionales	10
I.5.1 Reducir la brecha digital	10
I.5.2 Promoción de la producción, difusión y preservación de la información digital de dominio público	11
PARTE II: CÓMO ELABORAR Y PROMOVER INFORMACIÓN OFICIAL DE DOMINIO PÚBLICO	12
II.1 Elementos de políticas esenciales e hipótesis en los que se basan	12
II.2 Primer elemento esencial: definir en función de las necesidades nacionales el alcance del acceso a la información de dominio público producida por los gobiernos	13
II.3 Segundo elemento esencial: establecer el derecho legal de acceso a la información de dominio público y de su utilización	15
II.4 Tercer elemento esencial: elaborar y aplicar una política marco nacional de información global para la gestión y difusión de los recursos informativos de dominio público	18
II.4.1 Crear una estructura adecuada de gestión de la información de dominio público	18
II.4.2 Definir los criterios de la política de gestión de la información de dominio público	21

	Página
II.4.3 Adoptar estrategias sobre la gestión de los sistemas de información y las tecnologías de la información	27
II.4.4 Elementos básicos de procedimiento para elaborar una “política marco de información” de ámbito nacional	30
PARTE III: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN OFICIAL PROTEGIDA POR LAS LEYES SOBRE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y SU USO	32
BIBLIOGRAFÍA SELECTA	35

RESUMEN

Parte I: Motivos por los que la información oficial de dominio público es importante

Uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad es conceder mayor autonomía a todos sus ciudadanos facilitando el acceso a la información y al conocimiento y su utilización, como corolario de los derechos básicos de libertad de expresión y de participación en la vida cultural y el progreso científico. A fin de alcanzar ese objetivo, se está elaborando y poniendo a disposición en Internet y en la *World Wide Web* un volumen cada vez mayor de información oficial. En algunos casos, se imponen restricciones al acceso a la información y a su utilización por parte del público debido a la protección de la propiedad intelectual, la seguridad nacional, la vida privada, la confidencialidad y otras consideraciones. No obstante, una gran parte de esa información se puede difundir libremente por conducto de Internet, las bibliotecas y otros medios a los ciudadanos y a una amplia gama de agentes del desarrollo, como las empresas y las escuelas. Por lo general, la mayoría de los análisis de políticas y las actividades legislativas se centran en la protección de la información privada, mientras que la función y el valor de la información de dominio público, especialmente la producida por el sector público, no se estudian con la suficiente exhaustividad y se desconocen en gran medida. La finalidad de estas Orientaciones sobre Políticas es contribuir a la elaboración y promoción de la información de dominio público en el plano gubernamental, prestando particular atención a la información en forma digital.

En la Recomendación de la UNESCO sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio se da la siguiente definición: “la expresión información de dominio público designa la información a la que el público puede acceder sin infringir ninguna disposición jurídica ni obligación alguna de confidencialidad. Por consiguiente, se refiere, por un lado, al conjunto de obras u objetos de derechos conexos que toda persona puede explotar sin autorización, por ejemplo debido a que no están protegidos en virtud de la legislación nacional o el derecho internacional, o a que el plazo de la protección ha expirado. Por otro lado, se refiere a los datos de carácter público y la información oficial producidos y difundidos voluntariamente por los gobiernos o las organizaciones internacionales”.

De acuerdo con esta definición, la información de dominio público abarca dos nociones distintas:

- Por un lado, la “información de dominio público” puede definirse como la que queda al margen del ámbito del derecho de autor u otras formas de protección legal y abarca todo aquello que no reúne o que ha dejado de reunir las condiciones para disfrutar de esa protección.
- Por otra parte, la “información de dominio público” designa igualmente la información de carácter intrínsecamente público, es decir, determinados tipos de información producidos por los poderes públicos (“el gobierno” en sentido amplio) en el ejercicio de sus funciones y que se consideran un bien público. En principio, esa “información oficial de dominio público” en los planos nacional y subnacional, a la que pueden asimilarse algunas informaciones de dominio público elaboradas por organizaciones internacionales de carácter público, no es objeto de apropiación.

La información oficial de dominio público forma parte de una categoría más amplia, a saber, la “información del sector público”. Algunos tipos de información del sector público pueden estar protegidos por motivos específicos.

El acervo de información oficial de dominio público (y de otro tipo) es enorme y se le podría reconocer el mérito de contribuir en gran medida al desarrollo económico y social mundial, como ponen de manifiesto los siguientes ejemplos:

- Una de las principales ventajas que derivan de poner la información oficial en el dominio público es la *transparencia* de la gestión del gobierno y la promoción de ideales democráticos: la igualdad, la democracia y la apertura. Cuanta más información del gobierno y sobre el gobierno se pone a disposición del público, menos probabilidades hay de que el gobierno oculte los actos ilícitos, la corrupción y la mala administración.
- La difusión libre y sin restricciones de información pública también redundaría en beneficio de la salud y seguridad del público y del bienestar social en general, ya que los ciudadanos están mejor capacitados para tomar decisiones con conocimiento de causa acerca de su vida cotidiana, su entorno y su futuro.
- La información oficial de dominio público puede contribuir al desempeño de las funciones de investigación científica y técnica esenciales en todas las sociedades. Las bases de datos fácticas, que en muchos casos son recopiladas por entidades gubernamentales o con financiación estatal, son fundamentales para el progreso de la ciencia, el avance de la innovación tecnológica y la eficacia del sistema educativo.

Gran parte del valor de la información de dominio público se deriva de su utilización por parte del público. Las consecuencias positivas de la información de dominio público pueden incrementarse de modo considerable cuando esa información se difunde por las redes digitales mundiales.

A pesar de los grandes avances que se han realizado en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación y las tecnologías de gestión de la información, en el mundo existen desequilibrios graves y circunstanciados, fenómeno que se ha denominado “brecha digital”. Si se facilita y promueve el acceso a la información pública, se puede contribuir a salvar esas diferencias de dos maneras significativas:

- En el ámbito nacional: en los países en desarrollo, donde el sector privado no produce tanta información como el gobierno, la información del sector público suele constituir una proporción muy amplia de la información elaborada en el país y acerca de él, y podría ser un recurso especialmente importante para fomentar el desarrollo.
- En el ámbito internacional: dado que Internet es una red internacional de redes que rebasa todas las fronteras políticas, cualquier información pública que se ponga a disposición en línea pasa a formar parte inmediatamente del espacio público de información mundial y puede ser explotada en beneficio de los países en desarrollo y sus habitantes.

No obstante, en ambos casos, es probable que el idioma sea uno de los principales escollos que dificulta la utilización de la información existente y, por tanto, se requieren estrategias para reducir los obstáculos que impiden el acceso al patrimonio humano multicultural que se encuentra disponible en Internet y en otros medios de comunicación.

Parte II: Cómo elaborar y promover información oficial de dominio público

En los gobiernos recae la función básica de tomar la iniciativa para acrecentar el acceso a la información de dominio público y su utilización. Para ello tienen que elaborar una política nacional de información de carácter integrado y global que sirva para desarrollar y promover la creación, difusión y utilización de información oficial de dominio público. La aplicación de semejante política supone la adopción de decisiones en tres ámbitos fundamentales:

Tipo de información que se pone a disposición del público

Como principio general, se parte de la idea de que el ciudadano debe tener acceso a la información generada por entes públicos de todos los sectores y niveles, y de que toda excepción oficial que imponga límites en este sentido ha de justificarse específicamente y formularse de la manera más restrictiva posible. Conviene alentar a los gobiernos nacionales a que den mayor acceso a los diversos sistemas de información pública y a que, llegado el caso, se replanteen el equilibrio entre las políticas y los procedimientos para poner dichos sistemas a disposición del público, por un lado, y las medidas jurídicas que restringen la utilización o reutilización de esa información, por el otro. Además, toda organización intergubernamental financiada con recursos públicos debe ofrecer acceso libre y gratuito a todas sus publicaciones y bases de datos públicas, en particular a los eventuales usuarios de países en desarrollo.

Acceso a la información pública y utilización de la misma como principio jurídico

Uno de los principales elementos de todo planteamiento general encaminado a promover el acceso a la información oficial de dominio público y su utilización radica en la aprobación de una ley nacional de “Libertad de información” por la que todo ciudadano pueda acceder, previa solicitud, a la información que obre en poder de la administración y que ésta haga pública sistemáticamente por otros cauces. Los países que aún no cuenten con semejante ley deberían dotarse de ella, tras proceder a un análisis comparativo de textos análogos de otros países, y los que ya dispongan de legislación en la materia podrían plantearse la posibilidad de modificarla. Antes de introducir una posible excepción al principio de libre acceso (por motivos de seguridad nacional o para proteger la vida privada de las personas o los secretos comerciales, por ejemplo), conviene sopesar muy detenidamente la cuestión.

Sin embargo, contar con una ley de libertad de información no basta, pues en la práctica este tipo de leyes suelen imponer al ciudadano un periplo burocrático engorroso y relativamente caro para obtener información que legalmente pertenece al dominio público y debe ser divulgada. Por tal motivo los gobiernos deben elaborar también una “política marco de información” que rijan la gestión y difusión activa de información oficial en la línea de lo que se expone a continuación.

Política marco de información oficial

Una política que trate de la gestión y difusión de información debe ser lo bastante amplia como para abarcar información tanto impresa como digital, y contener directrices referidas específicamente a la gestión y difusión electrónicas. En ningún momento debe perder de vista el objetivo básico de generar y difundir información pública que responda a las necesidades del ciudadano del modo más abierto y barato posible, prestando especial atención a las comunidades multiculturales o desfavorecidas. A la hora de concebir esa política marco de información pública de ámbito nacional, conviene trabajar en tres grandes líneas:

- Crear una estructura adecuada de gestión de la información pública.
- Definir los requisitos de una política de gestión de la información pública.
- Aplicar estrategias de gestión de los sistemas y las tecnologías de la información.

Al elaborar la política marco de información nacional conviene tener en cuenta los siguientes elementos básicos de procedimiento:

1. La política marco debe hacer referencia a la totalidad de informes y leyes en que se fundamenta.
2. Es indispensable que la labor de elaboración de la política marco y del correspondiente plan detallado de aplicación nacional se acompañe de un proceso consultivo en el que participen representantes de los principales grupos interesados.
3. Los factores analíticos que conviene tener en cuenta son los de índole jurídica, económica, institucional, social y cultural, educativa y los ligados a la investigación. Además, deben examinarse de forma individualizada ciertos sectores o ámbitos de aplicación en los que concurren objetivos de información o requisitos de ejecución especiales, como es el caso, por ejemplo, de la salud, el medio ambiente, la energía, el transporte, las finanzas o la defensa.
4. Una vez elaborada y aprobada oficialmente la política marco de información, los responsables del tema en los principales entes públicos deben elaborar planes detallados para aplicar a sus actividades oficiales y temas de trabajo todos los principios orientativos que en ella figuren.
5. Dada la rapidez de los cambios que se producen continuamente en los sectores de la información y la comunicación, conviene revisar y actualizar periódicamente la política marco de información para que no pierda su vigencia y utilidad, a intervalos que podrían ser de 4 ó 5 años, con arreglo a un calendario definido en la propia política marco.
6. Estudiar la forma en que otros países han abordado la cuestión es una actividad complementaria sumamente útil. Las enseñanzas extraídas de la experiencia de otros gobiernos al respecto pueden ayudar a las autoridades nacionales a evitar algunos de los fallos o problemas observados en otras partes, y también a encontrar modelos jurídicos y políticos que hayan dado buenos resultados y puedan adaptarse al contexto nacional propio.

Parte III: El acceso a la información oficial protegida por las leyes sobre la propiedad intelectual y su uso

En algunas jurisdicciones, la información generada por una administración pública está sujeta al derecho de autor u otras formas de protección de la propiedad intelectual. Aunque por motivos ya expuestos aquí se desaconseja tal solución, un país puede optar por proteger las obras producidas por determinados entes públicos por tradición o atendiendo a consideraciones de rentabilidad para cumplir objetivos nacionales de tipo económico o cultural.

Es importante subrayar que la aplicación de las leyes sobre la propiedad intelectual a la información pública no excluye necesariamente el acceso a ella por parte del ciudadano. Aunque pueda imponer muchos límites a la reutilización de esa información por parte del público, dicha

legislación deja un amplio margen de maniobra a las administraciones para que organicen el acceso a la información en beneficio del público, teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos. De esta manera, los entes oficiales cuya información pública esté protegida por el derecho de propiedad intelectual pueden dar pleno acceso a sus acervos de información, o recurrir incluso a licencias que establezcan excepciones a la plena aplicación de los correspondientes derechos de propiedad intelectual y ofrezcan mayor libertad para reutilizar su información.

Los productos y servicios de información procedentes del sector privado suelen ser más eficaces y de mayor calidad que los del sector público, razón por la cual las alianzas entre ambos sectores pueden resultar muy provechosas para generar o distribuir información en nombre de un ente oficial. Sin embargo, si esa información queda protegida por la legislación sobre la propiedad intelectual, el gobierno debe esforzarse por encontrar un equilibrio entre, por un lado, las legítimas restricciones que pesen sobre el acceso a la información y su utilización, y, por el otro, los derechos de los ciudadanos y los intereses sociales y económicos generales del país.

PARTE I: MOTIVOS POR LOS QUE LA INFORMACIÓN OFICIAL DE DOMINIO PÚBLICO ES IMPORTANTE

I.1 Finalidad y alcance de las Orientaciones

De conformidad con el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹, el derecho a la libertad de opinión y expresión “incluye [...] el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En el párrafo 1 del Artículo 27 de la misma Declaración se contempla el “derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, [...] y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”. Así pues, una de las metas primordiales de toda sociedad que lucha por el desarrollo humano es la realización del potencial de todos los ciudadanos mediante el acceso a la información y el conocimiento y su utilización. En la actual revolución de la información y las nacientes sociedades del conocimiento, el “acceso universal” a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular a las redes de información digitales mundiales² ejemplificadas por Internet, es esencial para alcanzar esa meta. Además, el plurilingüismo en el ciberespacio reviste una importancia estratégica decisiva para garantizar el derecho a la información y la diversidad cultural.

Hoy día, es cada vez más abundante la información que se produce y se publica por Internet y la Telaraña Mundial (*World Wide Web*). Existen restricciones para el acceso a una parte de esta información y su uso público, en virtud de la protección de la propiedad intelectual, la seguridad nacional, la vida privada, la confidencialidad y otras consideraciones. Una gran parte de ella, empero, se puede difundir abierta y útilmente por Internet, las bibliotecas y otros medios a los ciudadanos y a una amplia gama de agentes del desarrollo, como las empresas y las escuelas. La mayoría de los análisis de políticas y las legislaciones suelen centrarse en la protección de la información de dominio privado, mientras que la función y el valor de la información de dominio público, especialmente la información producida por el sector público, no se tiene suficientemente en cuenta y se suele comprender mal. Además, el examen de la función de esta información no se debe limitar a un contexto nacional, ya que las sociedades del conocimiento nacientes, así como los derechos humanos básicos antes citados, requieren la construcción de una red mundial transfronteriza de información y conocimientos para el más amplio provecho y progreso de la humanidad.

Existen numerosas resoluciones, declaraciones e informes oficiales publicados por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como por muchos Estados, que apoyan y justifican la formulación de “Orientaciones sobre políticas para la elaboración y promoción de información oficial de dominio público”. Entre las fuentes más directamente pertinentes, enumeradas en la Bibliografía Selecta que figura al final de estas Orientaciones, cabe hacer especial mención de la *Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio* de la UNESCO aprobada en 2003³, y las disposiciones de la Declaración de

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (1948); la referencia figura en la Bibliografía Selecta.

² Esto es, las redes que combinan la informática y las telecomunicaciones, llamadas también a veces redes “telemáticas”.

³ Véase UNESCO (21 de noviembre de 2003) en la Bibliografía Selecta, en particular la sección sobre el “Desarrollo del contenido de dominio público”.

Principios¹ y el Plan de Acción² aprobados más tarde ese mismo año en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI).

La finalidad de estas Orientaciones sobre Políticas es aprovechar este impulso para contribuir a elaborar y fomentar información de dominio público en el plano gubernamental, prestando especial atención a la información en forma digital. Las Orientaciones sobre Políticas tienen por objeto definir mejor la información oficial de dominio público y su función e importancia, particularmente en el contexto de los países en desarrollo; proponer principios que pueden ayudar a orientar la elaboración de políticas, infraestructuras y servicios para el suministro de información producida por los gobiernos y dirigida al público; prestar asistencia para fomentar la producción, el archivo y la difusión de información oficial electrónica de dominio público para el desarrollo, haciendo hincapié en un contenido multicultural y plurilingüe; y ayudar a promover el acceso de todos los ciudadanos, especialmente las comunidades desfavorecidas, a la información necesaria para el desarrollo individual y social.

El alcance de las Orientaciones sobre Políticas se limita al análisis de los temas, principios, políticas y procedimientos principales que pueden ayudar a impulsar y promover la producción, difusión, conservación y uso de información oficial de dominio público en los países en desarrollo y los Países Menos Adelantados en el plano nacional. Las Orientaciones sobre Políticas no tratan los aspectos de la información de dominio público en el sector privado y la sociedad civil, en particular los relativos al acceso a las obras de creadores privados.

Las Orientaciones sobre Políticas se dividen en tres partes. En la Parte I se presentan las definiciones, el contexto y las razones de elaborar información oficial de dominio público y fomentarla. En la Parte II se enuncian los principios, las políticas y los procedimientos concretos para producir, difundir y conservar información oficial de dominio público. En la Parte III se examina brevemente el acceso a la información oficial protegida por las leyes sobre propiedad intelectual y su utilización.

I.2 Definición de la información de dominio público propuesta por la UNESCO

Al estudiar la historia de la expresión “dominio público” se advierte que ésta se ha asociado tradicionalmente a los terrenos públicos y nunca ha tenido un significado universalmente reconocido en el contexto de la información. En efecto, en los documentos públicos o aun en la bibliografía académica hay muy pocos textos que traten este tema de forma definitiva³. La mayoría de los juristas definirían la información de dominio público por lo que no es, o sea, toda información que no es de dominio privado, el *yin* del *yang* de dominio privado. Ahora bien, esa definición es insuficiente, ya que no caracteriza ni define adecuadamente lo que es de hecho la información de dominio público, y no ofrece base alguna sobre la cual evaluar su función positiva y su valor para las sociedades del conocimiento, especialmente en el contexto del desarrollo económico y social.

¹ Véase la CMSI (2003) en la Bibliografía Selecta, en particular el Artículo 26 en el que se enuncia lo siguiente: "Un dominio público rico es un factor capital del crecimiento de la sociedad de la información, ya que genera ventajas tales como un público informado, nuevos empleos, innovación, oportunidades comerciales y el avance de las ciencias. El acceso sin dificultad a la información del dominio público es esencial en la sociedad de la información, como lo es la protección de dicha información contra toda apropiación indebida [...]".

² Véase la CMSI (2003) en la Bibliografía Selecta, en particular el párrafo 10 a) de su Sección C3 relativa en el que se destaca la necesidad de “definir orientaciones de política para el desarrollo y promoción de la información en el dominio público como un importante instrumento internacional para facilitar el acceso del público a la información”.

³ Sin embargo, para un tratamiento reciente y exhaustivo sobre los numerosos aspectos importantes de la información de dominio público, véase Boyle, James, compilador especial (2003) en la Bibliografía Selecta.

En la *Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio* de la UNESCO figura la definición siguiente¹: “la expresión **información de dominio público** designa la información a la que el público puede acceder sin infringir ninguna disposición jurídica ni obligación alguna de confidencialidad. Por consiguiente, se refiere, por un lado, al conjunto de obras u objetos de derechos conexos que toda persona puede explotar sin autorización, por ejemplo debido a que no están protegidos en virtud de la legislación nacional o el derecho internacional, o a que el plazo de la protección ha expirado. Por otro lado, se refiere a los datos de carácter público y la información oficial producidos y difundidos voluntariamente por los gobiernos o las organizaciones internacionales”.

Según esta definición, la información de dominio público comprende dos nociones distintas:

Por un lado, la “información de dominio público” puede definirse como lo que queda fuera del alcance de toda forma de protección reglamentaria, comprendidos los derechos de propiedad intelectual, la protección de la seguridad nacional o el orden público, la legislación sobre la vida privada y las obligaciones de confidencialidad.

Con respecto a la propiedad intelectual, esta expresión se refiere a toda información sin derecho a protección, o que ha dejado de tenerlo, a saber:

- Todo contenido que reunía previamente las condiciones para acogerse al derecho de autor u otras formas de protección de la propiedad intelectual (como las patentes o los secretos comerciales) y estaba protegido anteriormente, pero que ya no lo está por haber expirado el plazo de protección. Por ejemplo, en virtud de la ley de derecho de autor, durante el periodo de protección los autores reciben una remuneración económica por sus creaciones, pero al término de dicho periodo, todo el mundo puede acceder libremente a la obra y utilizarla. Por consiguiente, una vez concluido el periodo de protección reglamentaria², las obras amparadas por el derecho de autor pasan a formar parte del inmenso y siempre creciente acervo de la literatura, el arte, la música y demás formas de expresión pertenecientes al patrimonio cultural e intelectual común del mundo. Las obras de William Shakespeare o los cuentos infantiles que están en el dominio público son ejemplos bien conocidos. Las posibilidades ofrecidas a toda persona que accede a este patrimonio común de la humanidad son amplias y profundas.
- Todos los tipos de elementos de información que no tienen derecho a protección en virtud de ningún derecho de propiedad intelectual (esto es, los que no se pueden considerar “obras” protegidas por el derecho de autor o “inventos” amparados por el derecho de patentes) o que no reúnen las condiciones establecidas por la legislación sobre la propiedad intelectual (como la originalidad en virtud del derecho de autor).

¹ UNESCO (21 de noviembre de 2003), *Op. Cit.* en la Nota 3, véase el Apéndice (Definiciones).

² El plazo mínimo de protección del derecho de autor es de 50 años después de la muerte del creador. Véase el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, Acta de París del 24 julio de 1971, enmendado el 28 de septiembre de 1979 (<http://www.wipo.int/clea/docs/es/wo/wo001es.htm>). En los Estados Unidos y la Unión Europea, el plazo de protección es la vida del autor más 70 años. Además, en los Estados Unidos el periodo reglamentario de protección de las obras en beneficio de una persona moral (obras creadas en virtud de un contrato de alquiler de obra o de servicios) es de 95 años a partir de la fecha de la primera publicación, o de 120 años a partir de su creación, cualquiera que sea el más corto. La mayoría de los países en desarrollo han consignado en la legislación sólo la duración mínima de protección. Otras formas de protección reglamentaria, como la clasificación como secretos de documentos en virtud de normas de seguridad nacionales, la vida privada, y otras informaciones confidenciales gozan también de periodos de protección. Estas otras formas de restricciones reglamentarias a la información oficial se examinan con más detalle en la Sección II.3.

Por otro lado, la “información de dominio público” se refiere también a la información de índole intrínsecamente pública, esto es, algunos tipos de información producidos por las autoridades públicas (el “gobierno” en el sentido más amplio) en el ejercicio de sus funciones y que se consideran un bien público. Esta “información oficial de dominio público” en los planos nacional y subnacional, a la que se puede asimilar una parte de la información de dominio público producida por las organizaciones públicas internacionales no está sujeta, en principio, a apropiación.

I.3 Información del sector público

La información oficial de dominio público forma parte de una categoría más amplia: la “información del sector público”. En los niveles administrativos intergubernamental, nacional, provincial y local, las autoridades públicas producen grandes cantidades de información. Hay, por ejemplo, documentos normativos redactados por dependencias gubernamentales, archivos y expedientes nacionales, registros nacionales (padrones electorales, registros catastrales, evaluaciones inmobiliarias y territoriales, matrículas de automóviles y registros de comercio, por ejemplo). Hay actas de reuniones, decretos y leyes, fallos judiciales, un sinnúmero de bases de datos científicas, compilaciones estadísticas, estudios culturales, resultados de numerosos tipos de proyectos de investigación, informes oficiales y muchos otros datos e informaciones producidos por entidades gubernamentales con fines públicos.

En estas Orientaciones, la “información del sector público” se define como toda *información producida por una entidad del sector público*.

Las expresiones utilizadas en esta definición se pueden definir a su vez del modo siguiente:

- i) Una *entidad del sector público* es un organismo gubernamental nacional, subnacional o local, o en algunos casos una organización internacional. El gobierno nacional debe ciertamente tomar la iniciativa de organizar el acceso a la información pública y su difusión en el plano nacional, aunque no se debe subestimar la función e importancia de la información producida por las autoridades subnacionales o locales, ya que representa una gran parte de la información del sector público en todos los países.

La noción de sector público difiere de un país a otro, está profundamente influenciada por la cultura y la historia y puede comprender por ejemplo:

- las entidades encargadas legalmente de ejercer la autoridad del Estado o funciones de servicio público (definición funcional);
- las entidades que en una ley determinada se mencionan expresamente como parte del sector público (definición institucional), o
- todas las entidades financiadas básicamente con fondos públicos (definición financiera)¹.

La legislación existente en materia de libertad de información² puede ayudar a comprender los criterios de definición del sector público en numerosos Estados Miembros. Si bien la definición del sector público incumbe a cada Estado Miembro, una definición general, por ejemplo una que abarque las tres definiciones anteriores, tendería a ampliar el ámbito de la información del sector público disponible para el bien público.

¹ Comisión de las Comunidades Europeas (1999), Capítulo III (véase referencia en la Bibliografía Selecta).

² Para un examen más completo de esta legislación, véase la Sección II.3.

- ii) La información del sector público debe ser *producida* por las autoridades públicas o bajo su dirección. La noción de producción comprende ciertamente la participación activa en la creación de datos e información. Se puede referir también al acopio de información o a la financiación de la creación de información y datos en determinadas condiciones contractuales. Algunas autoridades públicas pueden producir información del sector público subcontratando empresas privadas¹. Asimismo, una definición general de la producción tendería a ampliar el volumen de información del sector público y de información oficial de dominio público.
- iii) Se debe examinar también la definición de la propia *información* para determinar qué tipo de información del sector público debe ser accesible al público en general. La “información” no debe limitarse en caso alguno a las “noticias” o los “hechos”. En las presentes Orientaciones sobre Políticas se adopta una definición de la información propuesta por la Comisión Europea: “todo contenido, cualquiera que sea el medio de transmisión (impreso en papel o almacenado en forma electrónica, o como grabación sonora, visual o audiovisual)”². Se pueden utilizar varios criterios para categorizar la información del sector público:
- La información producida por el sector público puede clasificarse como información *administrativa* o *no administrativa*. La información administrativa comprende los procedimientos administrativos, o las explicaciones facilitadas por una entidad pública sobre sus procedimientos, o cualquier otra información relacionada con las funciones gubernamentales. La información no administrativa se refiere a la información relativa al “mundo exterior”, y acopiada o generada por entidades públicas en el ejercicio de sus funciones públicas (por ejemplo sus funciones comerciales, culturales, técnicas, médicas, científicas, ambientales, estadísticas, geográficas, o de información turística).
 - La información del sector público puede clasificarse también según *su interés y su público* potenciales: ¿interesa al público en general, o interesa exclusivamente a unas cuantas personas o grupos de personas? Alguna “información oficial” es necesaria, en particular, para que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos democráticos: leyes y reglamentos, o fallos judiciales.
 - Por último, la información del sector público puede tener un *valor económico* para un mercado determinado. Los organismos públicos pueden producir información que el sector privado puede ulteriormente utilizar o desarrollar, lo cual le añade valor; la información del sector público puede ser elaborada también por el propio sector público directamente, o mediante asociaciones entre sector público y sector privado.

Las relaciones entre los distintos tipos de información del sector público y del sector privado pueden resumirse en el cuadro siguiente:

	INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	INFORMACIÓN PRIVADA
INFORMACIÓN DE DOMINIO PÚBLICO	<u>Información oficial de dominio público</u> Información producida y puesta voluntariamente a disposición del público sin protección por gobiernos u organizaciones	<u>Información no protegida de origen privado</u> La información de dominio público que no está en el dominio público gubernamental. Comprende la información que

¹ Véase la Parte III para un breve examen de tales relaciones entre sectores público y privado.

² Comisión de las Comunidades Europeas (2001), pág. 16 (véase la referencia en la Bibliografía Selecta).

	internacionales. Por regla general, se considera que la información producida por el sector público forma parte del dominio público gubernamental, a menos que esté expresamente protegida.	ha dejado de estar protegida, no puede estarlo, o está colocada expresamente en el dominio público por titulares privados de los derechos.
INFORMACIÓN PROTEGIDA	<u>Información oficial protegida</u> Información del sector público protegida por la ley sobre la propiedad intelectual o por otras medidas legislativas, como las leyes que protegen la seguridad nacional o la vida privada.	<u>Información privada protegida</u> Información perteneciente a partes privadas protegida por la ley sobre la propiedad intelectual, por leyes como las que protegen la propiedad privada o la confidencialidad (los secretos comerciales, por ejemplo), o por contrato.

Como antes se indica, la información oficial de dominio público es aquella parte de la información del sector público que es accesible públicamente y cuyo uso no infringe ninguna restricción de seguridad nacional, ni ningún derecho legal, ni ninguna obligación de confidencialidad. La decisión sobre qué tipos de información del sector público deben pasar al dominio público depende en gran medida de los criterios aplicados por cada país en materia de administración y políticas de la información, así como de su capacidad y sus prácticas de difusión de la información (en particular en lo tocante a Internet)¹.

En algunas jurisdicciones, por ejemplo, las obras creadas por las autoridades públicas que reúnen las condiciones habituales de originalidad y fijación están cubiertas por el derecho de autor², mientras que en otras tales obras forman parte del dominio público gubernamental por disposición estatutaria³. Muchos países han escogido, por ejemplo, no otorgar la protección del derecho de autor a textos oficiales de carácter legislativo, administrativo y jurídico, ni a las traducciones oficiales de tales textos, lo cual está permitido por el derecho internacional. En la práctica, esta elección suele proceder de la tradición jurídica.

En estas Orientaciones sobre Políticas se recomienda que la información producida por entidades públicas en todos los sectores y en todos los niveles se considere de dominio público, a menos que se adopte otro criterio normativo (como, por ejemplo, un derecho legal como el derecho de propiedad intelectual o la vida privada) de modo claro y documentado⁴ que impida su libre acceso. No obstante, el derecho de autor gubernamental y otras formas de protección en virtud de la propiedad intelectual no impiden que un gobierno ponga a disposición de los ciudadanos, de forma abiertamente accesible y utilizable, sus obras protegidas, equiparándolas así funcionalmente con la

¹ Véase Longworth, Elizabeth (2000) en la Bibliografía Selecta.

² Por ejemplo, en el Reino Unido, el derecho de autor sobre el material producido por una entidad gubernamental (“organismos públicos con estatuto real”) pertenece a la Corona. La entidad llamada “Her Majesty’s Stationary Office” (HMSO) administra el material de la Corona protegido por el derecho de autor y expide las licencias correspondientes.

³ Por ejemplo, en los Estados Unidos, la información del Gobierno federal está excluida de la protección por el derecho de autor en virtud del Título 17 del Código de los Estados Unidos, Sección 105 (2000). Para una compilación de leyes nacionales sobre derecho de autor, véase UNESCO (2004) en la Bibliografía Selecta.

⁴ Véase la Sección II.3 y la Parte III.

información oficial de dominio público. Por consiguiente, si bien la Parte II de estas Orientaciones sobre Políticas trata formalmente de la información oficial de dominio público, los elementos principales relacionados con las normas gubernamentales relativas a la información podrían aplicarse también en un entorno de información del sector público protegido por leyes sobre la propiedad intelectual. En la Parte III se concluye tratando el tema del acceso a la información oficial protegida por leyes sobre la propiedad intelectual y su uso.

1.4 La importancia de la información oficial de dominio público

Se puede considerar que el importante volumen de información oficial -y de otro tipo- de dominio público, tal como se la define más arriba, contribuye en términos generales al desarrollo económico y social mundial. En el contexto de la sociedad mundial de la información, el objetivo es ofrecer un acceso universal y subsanar la brecha entre quienes tienen acceso a la información y quienes no lo tienen. Un elemento importante de esta estrategia es acrecentar la cantidad y la calidad de la información de dominio público, en particular la información creada en el sector público o por instituciones de interés público, y luego ofrecer a todos los ciudadanos un acceso abierto y equitativo al saber y las ventajas que derivan de esta información pública. Pero antes de que en estas Orientaciones se explique cómo conseguirlo, es importante comprender más cabalmente por qué se lo debería conseguir, desde un punto de vista tanto económico como no económico.

1.4.1 Ventajas para la sociedad¹

Resulta tal vez más fácil describir las ventajas de la información de dominio público en términos no económicos. Para la información producida por gobiernos, uno de los principales valores no económicos que resultan de poner la información oficial en el dominio público es la *transparencia* de la administración y la promoción de los ideales democráticos: igualdad, democracia, apertura. Cuanto mayor sea la información puesta abiertamente a disposición del público por el gobierno y sobre el gobierno, menor será la probabilidad de que ese gobierno pueda ocultar actos ilícitos, corrupción y mala gestión. Por el contrario, el secreto excesivo engendra la tiranía.

La difusión abierta e irrestricta de información del sector público mejora también la salud y seguridad públicas, y el bienestar social general, ya que los ciudadanos son más capaces de tomar decisiones con conocimiento de causa sobre su vida cotidiana, su entorno y su futuro. En efecto, el suministro de contenido público conlleva una amplia gama de objetivos sociales. En un extremo del espectro están los objetivos normativos: el “bien público” o el “interés público”. En tal contexto, se contribuirá más al bienestar público mediante el acceso a la información o su divulgación que aplicando un criterio paternalista en el que el gobierno toma las decisiones en nombre de los ciudadanos sin informarlos al respecto ni consultarlos. Es conveniente divulgar información relativa a los servicios de salud pública cuando, por ejemplo, un proveedor de tales servicios –un laboratorio o un hospital- no presta servicios de diagnóstico o tratamientos de un nivel adecuado. Independientemente de que el proveedor de servicios sea una entidad pública o privada, los ciudadanos tienen derecho a acceder a esa información por varias razones, entre ellas permitirles evitar riesgos para su salud, o escoger otro proveedor de servicios, o ejercer presión para corregir la situación. El mismo razonamiento se aplica a las cuestiones relativas a la contaminación ambiental, la malversación de fondos públicos, etc.

El volumen de la información de dominio público está aumentando en respuesta a lo que se conoce como exigencias de protección del consumidor. El incremento de las leyes de protección del

¹ Esta sección se basa principalmente en el estudio de Elizabeth Longworth (2000) – véase la Bibliografía Selecta.

consumidor ha tenido por efecto acrecentar la cuantía y las categorías de información de dominio público. En muchos países existen ya numerosos requisitos de presentación de informes para organismos privados y públicos, cuya finalidad es reglamentar determinadas conductas o actividades en aras del bienestar público. Se trata, por ejemplo, de leyes que garantizan a los consumidores y partes interesadas el acceso a información financiera y comercial a fin de que puedan adoptar decisiones de carácter económico con un mejor conocimiento de causa. Otro objetivo es impedir en lo posible que los organismos monopolicen y oculten información en detrimento del público.

La promoción del capital social de cada país es otra de las razones de ampliar el ámbito de la información pública mediante la información de dominio público. Muchas ventajas sociales derivan de una población mejor informada. La financiación pública de bibliotecas, archivos, museos, establecimientos educativos e institutos de investigación son otras tantas manifestaciones del reconocimiento de esas ventajas, aun si gran parte de la información que poseen estas instituciones, por lo general accesible para el público, suele estar protegida por el derecho de autor. Es decisiva la función que deben desempeñar las autoridades públicas en cada uno de estos ámbitos de creación de capacidades, en particular dando el mayor acceso posible a la información oficial de dominio público.

Por último, la información oficial de dominio público puede prestar apoyo a las funciones esenciales de investigación científica y técnica en toda sociedad. Los científicos y los ingenieros son la vanguardia creadora de la información y las tecnologías que propician el avance de la economía y el desarrollo del mundo. Las bases de datos fácticas, muchas de las cuales son copiadas por entidades gubernamentales o con financiación del gobierno, son fundamentales para el progreso de la ciencia, el fomento de la innovación tecnológica y un sistema educativo eficaz. La libre disponibilidad abierta de datos científicos obtenidos mediante financiación pública y el carácter público de la información fáctica no protegida son unas de las piedras angulares de la investigación básica¹.

1.4.2 La función económica y el valor de la información oficial de dominio público

La función económica de la información de dominio público y su valor son difícilmente cuantificables. Esto obedece a varios motivos. El primero es que una gran parte de la información procedente del sector público -ya sea de los organismos oficiales directamente, o por intermedio de fondos públicos- se crea al margen de las fuerzas del mercado que, en el sector privado, rigen la creación y difusión de información protegida por los derechos de propiedad intelectual. El valor de la información creada en interés del público en general con el producto de los impuestos no siempre se puede calcular fácilmente. Este problema estriba, en parte, en la dificultad de distinguir entre los productos de información de dominio público que poseen un valor socioeconómico positivo y los que carecen de él, o tienen incluso resultados negativos (por ejemplo los que inducen a errores, fraudes y engaños o los provocan). Incluso cuando la información surte efectos positivos manifiestos, resulta difícil apreciarlos con exactitud.

Un método indicativo para estimar el valor de la información oficial de dominio público consiste en adicionar sus costos de producción. Por ejemplo, el presupuesto del Gobierno Federal de los Estados Unidos para el ejercicio económico 2004 supera los 2,3 billones de dólares, de los cuales una parte importante -que se cifra en varios miles de millones de dólares- se gasta en la producción de información de dominio público. Gran parte de esa información se difunde

¹ Véanse otros comentarios sobre la protección de las bases de datos en la Parte III, y otras generalidades al respecto en la OCDE (2004) y el Consejo Nacional de Investigación (1997, 2003 y, de próxima publicación, 2004) – véanse las referencias en la Bibliografía Selecta.

actualmente en línea y el acceso a la misma es gratuito y universal¹. Si se adicionan los fondos invertidos anualmente por todos los gobiernos del mundo a todos los niveles -intergubernamental, nacional, provincial y local- para la producción continua de información de dominio público, se puede comprender fácilmente el inmenso valor de la información que no es de carácter privado.

No obstante, este análisis no debe detenerse aquí, ya que se han de tomar en consideración tanto la utilización secundaria o indirecta de la información como su utilización primordial. A este respecto, se puede tomar como ejemplo el servicio público que prestan en todos los países los organismos oficiales encargados del acopio y difusión de informaciones y datos meteorológicos. En los Estados Unidos, el organismo encargado de estas tareas -el Servicio Meteorológico Nacional de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica- difunde abiertamente ese tipo de datos, sin que éstos sean objeto de ninguna protección jurídica en virtud del derecho de propiedad intelectual o a título contractual. Este tipo de difusión de la información no sólo crea una gigantesca base de usuarios en múltiples sectores donde dicha información es utilizable -comprendidos los de la educación y la investigación-, sino que además ha permitido que se desarrolle un sector privado de la información meteorológica dinámico cuyas actividades económicas añaden valor y generan más de 500 millones de dólares anuales².

En algunos otros países, los servicios meteorológicos nacionales y los organismos de observación del tiempo por satélite venden o ceden bajo licencia sus datos a precios comerciales y los ponen bajo protección de las leyes sobre la propiedad intelectual. En estas naciones, las empresas privadas de información meteorológica están muy poco desarrolladas. Esta situación plantea dos interrogantes de índole económica: ¿las empresas privadas están en condiciones de realizar actividades competitivas, utilizando datos que los poderes públicos venden a un alto precio y que, además, están protegidos por la legislación de la propiedad intelectual? ¿Pueden en esas condiciones las empresas generar una actividad económica rentable³? También se pueden plantear algunos interrogantes en el plano jurídico, por ejemplo en Europa donde una sentencia judicial basada en el principio de los “servicios esenciales” puede obligar a un organismo público a que facilite el acceso a la información de dominio público a un precio razonable, aun cuando esa información esté protegida por el derecho de autor. Otros países todavía no han adoptado una posición sobre la posibilidad y las condiciones de acceso del sector privado a la información producida por los poderes públicos, con vistas a generar ingresos sustanciales de carácter privado.

Al “valor” de la información, calculado en función de sus costos de producción y de las ventas que genera, hay que añadir el valor mucho mayor que representan para la economía y la sociedad los usos económicamente productivos y socialmente benéficos que se pueden hacer de la información⁴. La información de más fácil acceso y utilización es la que podrá alcanzar al público más amplio, y las repercusiones positivas de la información de dominio público pueden aumentar en proporciones gigantescas cuando se difunde en las redes digitales mundiales -por ejemplo, Internet-, cuyo número de usuarios está aumentando rápidamente. Al igual que en el caso del teléfono o del fax, las redes digitales suscitan reacciones muy positivas y su valor se amplifica considerablemente con el aumento del número de usuarios. En términos económicos, este fenómeno se conoce como efecto de red, factor que, de por sí solo, constituye un poderoso argumento no sólo en pro de un incremento de las posibilidades de conexión con las redes en los países en desarrollo,

¹ Consúltese a este respecto el portal Internet del Gobierno Federal de los Estados Unidos: <http://www.firstgov.gov/>.

² Weiss, Peter (2003), “Borders in Cyberspace: Conflicting Government Information Policies and Their Economic Impact” en National Research Council (2003), mencionado en la Bibliografía Selecta.

³ Otro tanto ocurre con los datos geoespaciales y otros tipos de información producidos por el sector público. Véase a este respecto Pira International (2000), mencionado en la Bibliografía Selecta.

⁴ Véase a este respecto, Pira International (2000), *ibidem*, Nota 21.

sino también a favor de un aumento del volumen de información disponible gratuitamente para que sea reutilizada sin restricción alguna.

I.5 Desafíos y posibilidades excepcionales

I.5.1 Reducir la brecha digital

Se ha escrito mucho sobre la amplia brecha que, en muchos casos, está separando cada vez más a quienes tienen acceso a la información y quienes no lo tienen, tanto en el plano nacional como en el internacional. A pesar de los grandes progresos realizados en el ámbito de las TIC y en las técnicas de gestión de la información, subsisten en el mundo desequilibrios graves sobradamente comprobados¹.

Muchos de los factores y planteamientos que pueden contribuir a reducir esa brecha no entran en el ámbito de estas Orientaciones sobre Políticas. No obstante, el fomento y la promoción del acceso a la información oficial de dominio público pueden contribuir de dos maneras importantes a reducir la brecha digital. En primer lugar, todo país posee *en el plano nacional, regional y local*, un gran acervo de información producido por el sector público -ya sea directamente por conducto de los propios organismos oficiales, o indirectamente por intermedio de los fondos públicos- que reviste una gran importancia, tanto para la población en general como para los agentes económicos. En los países en desarrollo la producción de información por parte del sector privado puede no ser tan importante como la de los poderes públicos, y por eso la que emana de éstos constituye una parte muy importante del conjunto de la información relativa al país y producida dentro de éste. El acceso amplio y abierto a la información de dominio público contribuye considerablemente a la edificación de una democracia participativa, ya que fomenta un debate abierto y promueve un funcionamiento eficaz del Estado. Asimismo, suministra a todos los ciudadanos un medio para informarse sobre su país, sus conciudadanos y su gobierno, y conseguir información que en muchos casos no podrían obtener en ninguna otra fuente. Además, la facilidad de acceso a la información de dominio público constituye un apoyo para el crecimiento del sector privado, especialmente las pequeñas empresas, cuyos costos de información les plantean un problema real.

En segundo lugar, y por lo que respecta *al plano internacional*, habida cuenta de que Internet es una red de redes internacional que trasciende todas las fronteras políticas, toda la información de dominio público que se difunde en línea se convierte automáticamente en un elemento más del acervo mundial de información. Además, este fenómeno no sólo tiene repercusiones importantes en el desarrollo económico y social y en la reducción de la brecha digital, sino que también supone concretamente que todos los elementos informativos de dominio público mundial se conviertan en un recurso compartido o común y constituyan un patrimonio mundial que redunde en provecho de todos los pueblos. Las sociedades “del conocimiento” -es decir, las más desarrolladas en el plano económico- son las que producen y difunden la mayor cantidad de información de dominio público, y por lo tanto son las que contribuyen en mayor medida a esa acumulación de información abierta, que puede ser explotada por todos los países en desarrollo y sus ciudadanos en beneficio propio. Aunque gran parte de la información no reviste un interés general ni es susceptible de una aplicación útil debido a su carácter local específico, hay sin embargo muchas informaciones cuya utilidad y pertinencia trascienden los límites inmediatos de las instituciones o comunidades en las que se han producido.

En ambos casos, la lengua representa quizás una de las mayores trabas para la utilización de la información disponible. La lengua, por supuesto, constituye el fundamento de la comunicación

¹ Véase, por ejemplo, en la Bibliografía Escogida, Banco Mundial (1999) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001).

entre las personas y forma también parte de su patrimonio y tradiciones culturales. Por ese motivo, la lengua de los usuarios de la información no debe representar un obstáculo para que éstos puedan acceder al patrimonio multicultural humano difundido en Internet y otros medios de comunicación. La disponibilidad de información plurilingüe y multicultural promueve un desarrollo armónico de las sociedades y economías del conocimiento. Muchos países tienen dos idiomas oficiales -o muchos más, en algunos casos- y en sus territorios se utilizan además lenguas no oficiales. La diversidad de lenguas y tradiciones de la población plantea desafíos importantes en materia de gestión de la información de dominio público.

1.5.2 Promoción de la producción, difusión y preservación de la información digital de dominio público

Los gobiernos desempeñan un papel primordial en la ampliación del acceso a la información de dominio público, así como en el incremento de su utilización. El primer desafío que se plantea a este respecto tiene que ver con las actitudes. Los encargados de la formulación de políticas deben estar dispuestos a tener en cuenta las ventajas que entraña la difusión de la información de dominio público¹. Para ello, deben apreciar las repercusiones que el acceso a la información tiene en el buen gobierno, el desarrollo del capital social y el bienestar económico. Con vistas a la consecución de esos objetivos, los gobiernos deben elaborar una política nacional de información global e integrada que se concrete en un plan de acción coordinado en cada uno de los ámbitos jurídicos y reglamentarios fundamentales, en las infraestructuras técnicas, humanas e institucionales, en la gestión de la información y en la investigación. Aunque algunos gobiernos aplican ya una política nacional de información exhaustiva, todavía hay muchos que ni siquiera han comenzado a elaborarla.

Aunque la mejora del acceso a las TIC y a todos los tipos de información sea un objetivo fundamental en la búsqueda del desarrollo social, cultural y económico, también es importante no exagerar su importancia. El acceso universal a esos recursos informativos es una condición necesaria -pero no suficiente- del desarrollo. Esas tecnologías y la información que difunden no acabarán de la noche a la mañana con el analfabetismo, ni tampoco curarán las enfermedades, darán de comer a los hambrientos o suprimirán la pobreza instantáneamente. No obstante, proporcionan recursos fundamentales para promover de manera eficaz y duradera los beneficios económicos y sociales anteriormente expuestos, y pueden en última instancia conducir a la edificación de sociedades del conocimiento basadas en los valores del buen gobierno. La atención que se preste a estas cuestiones reportará múltiples beneficios en el futuro.

La Parte II del presente documento se centra en una serie de temas importantes que la UNESCO considera ámbitos prioritarios en toda política marco nacional de información de carácter exhaustivo. En esa Parte, se precisan con más detalle los principios y políticas capaces de orientar la creación de las infraestructuras y los servicios necesarios para comunicar la información de dominio público a la población; contribuir a la producción, registro y difusión de información digital de dominio público, garantizando que su contenido sea multicultural y plurilingüe; y promover el acceso de todos los ciudadanos -y más concretamente de las comunidades desfavorecidas- a la información indispensable para el desarrollo de los individuos en particular y de la sociedad en general. Teniendo en cuenta la particularidad de la situación de cada país y sus exigencias en materia de desarrollo, estos principios y políticas sólo imparten orientaciones de carácter general que deben adaptarse y aplicarse en el contexto de los sistemas específicos de gobierno y las culturas características de cada país.

¹ Véase Longworth, Elizabeth (2000) en la Bibliografía Selecta.

PARTE II: CÓMO ELABORAR Y PROMOVER INFORMACIÓN OFICIAL DE DOMINIO PÚBLICO

II.1 Elementos de políticas esenciales e hipótesis en los que se basan

Para fomentar y promover acertadamente la producción, difusión y utilización de la información oficial de dominio público, se necesita un enfoque global en materia de políticas, tanto en el plano legislativo como en el administrativo. Para que pueda aplicarse con éxito, una política nacional de información debe comprender estos tres elementos:

- Definir el alcance de la información de carácter público que debe suministrarse en función de las necesidades del país (Sección II.2).
- Establecer como principios jurídicos el acceso y la utilización de la información de dominio público (Sección II.3).
- Elaborar y aplicar programas destinados a la gestión de los recursos informativos y la difusión de la información de dominio público mediante una política marco de información oficial (Sección II.4).

La justificación y aplicación de esos elementos se basan en las siguientes hipótesis:

- a) La información del sector público constituye un recurso nacional valioso. El libre acceso a esa información, reconocido por la legislación, contribuye a garantizar la libertad de expresión de los ciudadanos y refuerza la obligación del gobierno y sus organismos públicos de rendir cuentas acerca de la gestión de sus actividades, el mantenimiento de un sano rendimiento de la economía y el suministro de servicios esenciales a la sociedad. Potenciar al máximo la circulación abierta y sin restricciones de la información entre el gobierno y el público es un aspecto fundamental de la sociedad democrática y un factor de promoción del buen gobierno.
- b) En casi todos los países, el sector público es el productor, colector, consumidor y difusor de información más importante. Habida cuenta de la amplitud de las actividades de información de este sector y del hecho de que éstas dependen de la cooperación del público, la gestión de los recursos informativos de este sector es una cuestión que reviste una importancia permanente para todas las entidades oficiales y para el público en general.
- c) Es esencial que el gobierno y otros organismos públicos –cuyo cometido consiste en participar en la elaboración de información y facilitar el libre acceso a la misma– reduzcan al mínimo los costos y cargas que sus actividades de información suponen para el público y optimicen la utilidad de éstas. Para lograrlo, los beneficios públicos y privados que cabe esperar de la información del sector público deben ser superiores a los costos públicos y privados que ésta entraña, teniendo en cuenta, sin embargo, que esos beneficios no son siempre cuantificables.
- d) Un país puede beneficiarse de la información libremente difundida no sólo por los organismos oficiales nacionales, sino también por los organismos oficiales de nivel regional y local, y por cualquier entidad del sector público en general. Teniendo en cuenta que los organismos regionales y locales producen gran cantidad de información de dominio público relacionada con una amplia serie de sectores como la educación, la salud, la agricultura, la protección del medio ambiente, la protección social, el trabajo y

los transportes, los poderes públicos nacionales deben cooperar con esos organismos para la gestión de los recursos informativos. Se debe prestar una atención especial a que el acopio de información no se efectúe más de una vez, porque esto supondría una duplicación de tareas inútil.

- e) La gestión estratégica y sistemática de los archivos oficiales de los organismos públicos es un elemento esencial. La conservación a largo plazo de los archivos protege los fondos documentales históricos de los organismos públicos, permite rendir cuentas a los ciudadanos y garantiza los derechos jurídicos y económicos del sector público y del público en general.
- f) Teniendo en cuenta que la divulgación de la información del sector público entre los ciudadanos es esencial para el funcionamiento de unos poderes públicos –nacionales y locales– bien administrados sobre la base de principios democráticos, se debe garantizar el derecho del público a tener acceso a esa información y utilizarla. Al mismo tiempo, el derecho de todo ciudadano al respeto de su vida privada se debe proteger en todas las actividades de información del sector público que impliquen el registro de datos personales.
- g) A reserva de que se apliquen los debidos controles por imperativos de la seguridad nacional y se respeten los derechos de terceros emanados de obligaciones derivadas del respeto de la confidencialidad, la propiedad intelectual y la protección de la vida privada, el acceso libre y efectivo del público a la información científica y técnica financiada por el sector público fomenta la excelencia en la investigación y la utilización eficaz de los fondos públicos asignados a la investigación y desarrollo.
- h) La tecnología de la información no constituye un fin en sí misma, ya que sólo es un conjunto de recursos susceptibles de mejorar la rentabilidad y eficacia de los servicios prestados por los organismos públicos. No obstante, el recurso a una tecnología avanzada de la información ofrece posibilidades para mejorar esos organismos, así como sus procedimientos de trabajo y su interacción con el público en general. La disponibilidad de información de carácter público en distintos soportes –especialmente en formatos digitales– permite a los funcionarios gubernamentales y al público en general utilizar esa información con más flexibilidad. En este contexto, los organismos públicos deben ser conscientes de la importancia que reviste escoger el soporte más apropiado para garantizar la protección de la información a largo plazo.
- i) Tanto los productores como los usuarios de los recursos informativos del sector público deben poseer las competencias, conocimientos y formación necesarios para cumplir eficazmente sus funciones y hacer un uso óptimo de esos recursos.
- j) La voluntad del gobierno para promover el acceso a la información y establecer una política global al respecto es un factor esencial. No obstante, una política de información moderna y eficaz del sector público exige la implantación de una infraestructura técnica de información a nivel nacional.

II.2 Primer elemento esencial: definir en función de las necesidades nacionales el alcance del acceso a la información de dominio público producida por los gobiernos

Tal como se expuso en la Parte I, hay muchas razones que abonan en favor de facilitar un libre acceso a la mayor cantidad posible de información producida por los organismos oficiales, al más bajo costo posible para el público. Merece la pena resumir esas razones a continuación:

- La transparencia del ejercicio del gobierno y los valores democráticos se ven mermados cuando se restringe el acceso de los ciudadanos a los datos y la información de dominio público y se ponen cortapisas a su utilización. El corolario de esto es que el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos se ve trabado por las limitaciones impuestas a la redifusión de la información del sector público, y más concretamente de datos fácticos. No es una casualidad que la menor disponibilidad de la información y las mayores restricciones a la libertad de expresión se den en los regímenes políticos más represivos.
- Los contribuyentes pagan impuestos por la producción de la información del sector público. Por consiguiente, a diferencia de lo que ocurre con los autores e inversionistas del sector privado, una entidad oficial no necesita el incentivo jurídico que representan los derechos de propiedad intelectuales exclusivos conferidos por la legislación sobre la propiedad intelectual para producir información o invertir en su producción. Las actividades llevadas a cabo por los poderes públicos, así como la información que éstos producen gracias a esas actividades, revisten un carácter de “bienes públicos”.
- Se pueden obtener rápidamente numerosos beneficios suplementarios difundiendo libremente datos e informaciones de dominio público en Internet. Muchos de esos beneficios no son cuantificables y trascienden ampliamente la mera esfera económica para incluir los ámbitos del bienestar social, la educación, la cultura y el ejercicio del gobierno, es decir, valores que contribuyen a alcanzar los objetivos nacionales en materia de desarrollo¹.

No obstante, las ventajas de la transparencia de la gestión de la información del sector público y de la calificación jurídica de esa información como elemento libremente disponible no son absolutas. En efecto, es necesario encontrar un equilibrio entre esas ventajas y los intereses legítimos que vienen a contrarrestarlas –e incluso anularlas– y que se derivan de la necesidad de preservar la seguridad nacional, proteger la vida privada, cumplir con la obligación de confidencialidad y respetar los derechos de la propiedad intelectual privada. También se debe contemplar el nivel de difusión activa de la información del sector público en el marco más amplio de las políticas y prioridades nacionales.

No obstante, cabe suponer, como principio rector, que la información producida por organismos públicos en todos los sectores y a todos los niveles es de libre acceso al público, y toda excepción oficial que impida a los ciudadanos acceder a la información del sector público debe ser objeto de una justificación específica y ha de formularse de la manera más restrictiva posible. Se debe incitar a los gobiernos nacionales a que amplíen el acceso a los distintos tipos de recursos informativos del sector público y, cuando proceda, a que evalúen el equilibrio existente entre las políticas y prácticas vigentes para permitir el acceso a esos recursos y las disposiciones jurídicas que restringen su utilización o reutilización². Además, todas las organizaciones intergubernamentales financiadas con fondos públicos deben ofrecer acceso libre y gratuito a todas sus publicaciones y bases de datos públicas, en particular a los posibles usuarios de los países en desarrollo.

¹ Uhler, Paul, “Discussion Framework”, en National Research Council (2003), pág. 6 -mencionado en la Bibliografía Selecta.

² Véase, por ejemplo, la Directiva sobre el acceso público a la información relativa al medio ambiente del Consejo de la Unión Europea de fecha 29 de enero de 2002, Bruselas, 11878/01 REV 1, por la que se promueve el acceso libre o a bajo costo con restricciones mínimas a la reutilización de la información relativa al medio ambiente por parte de los Estados Miembros de la Unión Europea.

II.3 Segundo elemento esencial: establecer el derecho legal de acceso a la información de dominio público y de su utilización

Una de las características principales de un planteamiento global encaminado a promover el acceso a la información oficial de dominio público y su utilización estriba en el establecimiento de un derecho legal positivo de acceso mediante un dispositivo legislativo nacional. Ese dispositivo podría denominarse “Ley sobre la libertad de información”, o bien “Ley sobre la libertad de acceso a la información de dominio público”.

De hecho, en estos últimos tiempos se observa en el mundo entero una tendencia a una mayor apertura de los poderes públicos con respecto a la información de dominio público. En el último decenio, muchos países han promulgado leyes sobre este particular que constituyen un aspecto esencial de esa tendencia. Hoy en día, hay más de 40 países que cuentan con legislaciones destinadas a facilitar el acceso a la información oficial, y otros 30 más se disponen a promulgar disposiciones legislativas de este tipo¹.

Esas leyes sobre la libertad de información han trocado la presunción de confidencialidad de la información oficial por el principio de su accesibilidad. En virtud de esas leyes, los ciudadanos pueden pedir acceso a la información que obra en poder de los gobiernos y que no se pone sistemáticamente a disposición del público. Las leyes sobre la libertad de información están destinadas a garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información que el gobierno ha producido para ellos.

Por consiguiente, los países que todavía no poseen una ley sobre la libertad de información relativa a la información de dominio público deben adoptarla, después de haber efectuado un análisis comparativo de las leyes análogas existentes en otros países². Los países que ya cuentan con una legislación de este tipo quizás deseen revisarla. A este respecto, se deben tener en cuenta las siguientes pautas:

- a) El derecho de los ciudadanos a acceder a la información oficial debe tener su fundamento jurídico en la Constitución del país y ha de aplicarse mediante una ley.
- b) Se debe definir el tipo de información oficial que ha de ser objeto de una difusión activa. Asimismo, es importante que el sistema jurídico reconozca el valor legal y la autenticidad de los formatos electrónicos. Por otra parte, deben definirse también las fuentes de información interesadas. Este proceso ofrece a todos los países la posibilidad de entender y apreciar más cabalmente la riqueza y diversidad de su información.
- c) Un organismo público al que se haya solicitado el suministro de una información determinada no debe verificar qué interés específico tiene la persona que ha solicitado dicho acceso.
- d) Las excepciones al principio del libre acceso a la información se deben sopesar cuidadosamente. Puede haber intereses que justifiquen la retención de un determinado tipo de información oficial, de la misma manera que se puede impedir que otro determinado tipo de información sea declarado de dominio público. Por eso, las leyes sobre la libertad de expresión contienen derogaciones que permiten a las entidades públicas negarse a comunicar la información solicitada por motivos específicos establecidos en las leyes.

¹ Véase Banisar, David (2002) en la Bibliografía Selecta.

² En Banisar, *ibidem*, se puede encontrar un estudio exhaustivo de todas las leyes sobre la libertad de expresión existentes en el mundo.

Los motivos que se suelen aducir para no comunicar información gubernamental son los siguientes: proteger la vida privada de las personas; salvaguardar las informaciones secretas de los servicios de inteligencia y los relativos a la seguridad nacional del país; evitar todo lo que pueda ir en perjuicio de una investigación judicial de carácter penal; permitir a los asesores de los ministros aconsejarlos con plena franqueza; y proteger un secreto comercial o información de propiedad privada. Las disposiciones que restringen el acceso a la información oficial protegida suelen aplicarse con la imposición de sanciones penales. Entre las consideraciones específicas relativas a este contexto, figuran las siguientes:

Restricciones por motivos de seguridad nacional. Muchos países en desarrollo siguen protegiendo la mayor parte de la información oficial en virtud de leyes sobre la seguridad nacional y la confidencialidad administrativa, sustrayendo así del dominio público casi toda la información oficial y no permitiendo al público acceder a ella. Aunque las prioridades legítimas en materia de seguridad nacional deben protegerse mediante la confidencialidad de la información, los intereses de la seguridad nacional no deben ser un pretexto para declarar innecesariamente secreta la información oficial¹. Todo régimen de clasificación como secreto de la información debe también comprender un calendario de desclasificación para hacer de dominio público la información que haya sido objeto de restricciones anteriormente.

Protección de la vida privada. Muchos países han promulgado ya leyes de protección relativas a los datos personales. Por regla general, esa protección se basa en una legislación que abarca los datos que obran en poder del sector privado y del público. En las directrices de las Naciones Unidas² sobre esta cuestión se establecen varios principios básicos que los Estados Miembros han de tener en cuenta cuando adopten reglamentaciones nacionales:

- la legalidad e imparcialidad del acopio y procesamiento de los datos;
- la precisión y pertinencia de los datos;
- el respeto de la finalidad de la información, lo cual significa, entre otras cosas, que los datos personales no pueden ser utilizados o revelados sin el consentimiento de la persona interesada;
- el acceso de la persona interesada a los datos que la atañen (junto con el derecho a poder modificar o suprimir la información personal inexacta);
- la renuncia a recopilar datos que puedan dar lugar a una discriminación ilegal o arbitraria;

¹ Véase, por ejemplo, la Iniciativa Justicia del Open Society Institute y el artículo “National Security and Open Government: Striking the right balance”, del Campbell Public Affairs Institute de la Universidad de Syracuse en: <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov/>.

² Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con vistas a la reglamentación de archivos de datos personales informatizados (Resolución 45/95 del 14 de diciembre de 1990). Esas directrices, que pueden consultarse en: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/71.htm>, se refieren a los archivos de datos personales informatizados del sector público y del privado y dejan a los Estados Miembros toda latitud para que los apliquen a los archivos manuales. Véase también OCDE (1980) en la Bibliografía Selecta.

- la posibilidad de prever excepciones para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moralidad públicas o los derechos y la libertad de terceros, circunscribiéndose a los límites y garantías establecidos por la legislación nacional (y la Declaración Universal de Derechos Humanos en los casos relacionados con la prohibición de discriminaciones); y
- la seguridad efectiva de los datos.

Si un país ha promulgado ya una legislación sobre la protección de los datos personales, esa legislación debe ser recíprocamente compatible con las disposiciones legales relativas a la libertad de información.

Protección de secretos comerciales. La protección del secreto relativo a conocimientos y prácticas comerciales puede ser también un motivo legítimo para restringir el acceso a la información en manos de los poderes públicos. Un secreto comercial representa una información valiosa en el plano económico y, mientras reviste un carácter confidencial, es objeto de protección jurídica por parte de la legislación que prohíbe apoderarse de secretos por medio de prácticas comerciales desleales o revelar su contenido sin autorización. En el contexto de las actividades gubernamentales, un organismo oficial debe proteger un secreto comercial del sector privado que se haya comunicado a las autoridades con carácter confidencial. Asimismo, en muchos sistemas jurídicos un secreto comercial puede ser protegido por un organismo financiado con fondos públicos, por ejemplo una empresa propiedad del Estado.

- e) Si no se puede acceder directamente a la información a través de una red electrónica, se debe exigir que la autoridad pública encargada de autorizar o denegar el acceso adopte su decisión en un periodo especificado y detalle suficientemente los motivos de la denegación del acceso, a fin de que la persona que lo ha solicitado pueda tener un fundamento para recurrir contra la decisión.
- f) Es necesario establecer una oficina independiente para tramitar los recursos contra las decisiones de no autorizar el acceso a la información. Esa oficina podría ser la de una especie de “defensor del pueblo”. Ahora bien, los límites para determinar cuál es la información que se puede publicar y cuál es la que debe ser de dominio reservado de los poderes públicos pueden ser a veces bastante tenues y difíciles de aplicar. Muchas leyes sobre la libertad de información han adoptado el enfoque consistente en aplicar una “prueba de perjuicio”, para permitir que las autoridades retengan la comunicación de la información, y una “prueba de bien público”, basada en la noción de predominio del interés público, para poder exigir la comunicación de la información solicitada.

El procedimiento para pedir la intervención del “defensor del pueblo” no sólo tiene que estar claramente establecido, sino que además debe ejecutarse con rapidez razonable y ser suficientemente transparente. Los Estados deben definir si las decisiones del “defensor del pueblo” tienen o no un carácter vinculante, y también deben establecer un mecanismo para examinar en última instancia las denegaciones de acceso. Un sistema eficaz debe evitar que los costos de tramitación de una solicitud relativa a la libertad de información sean tan elevados que supongan un impedimento para que el común de los ciudadanos obtenga la información solicitada.

- g) Las leyes sobre la libertad de información son un factor esencial para aplicar la presunción según la cual la información oficial forma parte del dominio público y para promover una sociedad más abierta y una administración más transparente, pero no son

de por sí suficientes. En la práctica, esas leyes suelen establecer un procedimiento burocrático, engorroso y relativamente oneroso, al que tiene que plegarse el ciudadano para conseguir informaciones que legalmente son de dominio público y deberían por lo tanto ser divulgadas. Además, puede ser también necesario que el ciudadano tenga que efectuar una investigación para saber cuáles son las informaciones de las que el gobierno dispone, a fin de determinar cuáles son las que puede pedir. Las burocracias gubernamentales se resisten frecuentemente a comunicar las informaciones que poseen y tanto los mecanismos de acceso como los mecanismos legales pueden ser insuficientes o inaplicables. Por último, las presiones políticas ejercidas sobre el organismo oficial que posee la información o sobre el ciudadano que pide su comunicación pueden hacer que una solicitud relativa a la libertad de la información no surta efecto alguno, o sea incluso desaconsejable el formularla¹. Este tipo de situaciones pueden atenuarse elaborando una política marco de información global para la gestión y la difusión activa de la información oficial, tal como se expone en la Sección II.4 *infra*.

II.4 Tercer elemento esencial: elaborar y aplicar una política marco nacional de información global para la gestión y difusión de los recursos informativos de dominio público

El tercer aspecto fundamental de la política de información de dominio público estriba en la elaboración y aplicación de una política marco nacional de información global que aborde la cuestión de la gestión y difusión de la información². Este marco debe tener un alcance lo suficientemente vasto para englobar la información en soportes tanto impresos como digitales y debe impartir orientaciones específicas sobre la gestión y difusión de la información por medios electrónicos. La política marco expuesta a continuación define solamente los principios generales, problemas y objetivos, y termina con un breve bosquejo de los principales procedimientos de aplicación que deben tenerse en cuenta. Se deberán aportar precisiones específicas en función de la situación y las necesidades de cada país. No obstante, el elemento fundamental debe ser siempre la producción y difusión de información de dominio público que responda a las necesidades de los ciudadanos del modo más abierto y menos oneroso posible, prestando siempre una especial atención a las comunidades multiculturales o desfavorecidas.

En la elaboración de la política marco de información de dominio público se deben abordar tres ámbitos de acción principales:

- Crear una estructura apropiada de gestión de la información de dominio público.
- Definir los criterios de la política de gestión de la información de dominio público.
- Adoptar estrategias sobre la gestión de los sistemas de información y las tecnologías de la información.

II.4.1 Crear una estructura adecuada de gestión de la información de dominio público

La creación de una estructura de gestión eficaz exige:

- La asignación de responsabilidades esenciales.
- La creación de una plantilla capaz de aplicar con eficacia la política y asumir la gestión de la infraestructura nacional de la información de dominio público.

¹ Banisar, *ibidem*, nota 27.

² Esta sección se basa en la Sección 8 a) de la Circular A-130 (mencionada en la Bibliografía Selecta) de la Oficina de los Estados Unidos de Gestión y Presupuesto.

- El establecimiento y asignación de presupuestos adecuados.

II.4.1.1 Asignación de responsabilidades esenciales

La asignación de responsabilidades esenciales -desde el nivel más alto hasta el nivel de ejecución inferior- se debe estructurar y organizar adecuadamente, de la siguiente manera:

a) Crear una oficina ejecutiva de alto nivel para la política nacional de información de dominio público

Existen varios motivos poderosos para crear un organismo de alto nivel encargado de realizar tareas de supervisión y coordinación. En primer lugar, una política nacional de información exige una visión global en apoyo de metas y aspiraciones comunes. En segundo lugar, la capacidad de formular una política marco nacional para el acceso a la información exige una autoridad nacional. En tercer lugar, se necesita un árbitro de alto nivel para dirimir las diferencias entre las entidades gubernamentales, a fin de garantizar que el interés nacional prevalecerá sobre los intereses particulares de los organismos administrativos que solamente velan por sus intereses específicos. Por último, la supervisión y coordinación de la política de información de dominio público para el país exige una autoridad firme y, al mismo tiempo, una reducción de la burocracia y la ineficacia administrativa.

Por consiguiente, para dirigir la elaboración, aplicación, coordinación y supervisión de la política marco nacional de información pública, es necesario crear una oficina de alto nivel en el sector ejecutivo del Estado y nombrar a una persona para que la dirija. Además, esa oficina debe disponer de un mandato y un presupuesto suficientes para realizar las tareas que se le asignen. La persona, cuyo título podría ser el de director de la política y los programas nacionales de información (en lo sucesivo denominado como “el Director”) u otro título equivalente, presentaría sus informes directamente al jefe del poder ejecutivo del Estado. El Director también presidiría un consejo oficial de altos funcionarios encargados de la información, cuyas funciones se describen a continuación.

b) Designación de un alto funcionario encargado de la información en cada organismo oficial importante

En cada organismo oficial importante debería nombrarse un alto funcionario encargado de la información, así como el personal de apoyo correspondiente, para:

- ser el principal responsable de la gestión de los recursos informativos y la infraestructura técnica del organismo;
- velar por que se apliquen como es debido las políticas, principios, normas, directrices, reglas y reglamentos establecidos por la política nacional de información a nivel global;
- elaborar políticas y procedimientos internos del organismo en materia de información, y supervisar, evaluar y examinar periódicamente las actividades de gestión de los recursos informativos del organismo para garantizar su conformidad con las políticas nacionales establecidas;
- supervisar la adquisición y el inventario de tecnologías de la información para el conjunto del organismo;

- v) aplicar y hacer observar las políticas y los procedimientos aplicables a la gestión de documentos, comprendidos los criterios para archivar la información en formato electrónico, en particular por lo que respecta a la planificación, concepción y utilización de sistemas de información;
 - vi) notificar al Director cualquier obstáculo legal, reglamentario o de otro tipo que impida una buena gestión de los recursos informativos oficiales y recomendarle la adopción de leyes, políticas, procedimientos o cualesquiera otras medidas para mejorar esa gestión;
 - vii) prestar apoyo al trabajo realizado por el Director, poniendo a su disposición los servicios, el personal y las instalaciones imprescindibles para la realización de tareas específicas y proyectos de alto nivel, en la medida de lo posible;
 - viii) preparar y presentar al Director un informe anual sobre la ejecución de la política nacional de información por parte del organismo, comprendida una descripción de los casos en que esa política no se ha respetado y de las medidas adoptadas para solucionarlos.
- c) Nombramiento de un alto funcionario de información en cada organismo público local importante

También es necesario elaborar y aplicar programas de información pública de carácter local, teniendo en cuenta la política marco nacional de información. Se deben nombrar altos funcionarios encargados de la información en los organismos locales de carácter oficial y administrativo para que definan y apliquen políticas locales coherentes y coordinadas con la política nacional de información.

- d) Creación de organismos encargados de otras funciones específicas

Podría ser necesario crear otros organismos o puestos para aplicar cabalmente todos los aspectos de la política marco nacional de información y los programas conexos, que deben ser objeto de una evaluación sistemática. Es fundamental para el éxito de la política de información que el personal encargado de ella sea capaz de aportar conocimientos, capacidades y competencias en todas las áreas de funcionamiento fundamentales, tal como se expone en las Secciones II.4.2 y II.4.3 *infra*.

II.4.1.2 Creación de una plantilla eficaz

Para que un país pueda promover eficazmente el acceso a la información de dominio público y su difusión de manera permanente, los poderes públicos tienen que establecer políticas y programas destinados a preparar un número suficiente de futuros graduados y jóvenes profesionales que puedan aplicar y mantener la política de información en todos sus aspectos. Para ello, el Director y el consejo de altos funcionarios encargados de la información actuarán de consuno con el sector de la educación para garantizar que se preste suficiente atención a esta exigencia. Se deben también ofrecer posibilidades a la plantilla existente en materia de formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida.

II.4.1.3 Establecimiento y asignación de presupuestos adecuados

El Director, en consulta con el consejo de altos funcionarios encargados de la información, debe establecer un presupuesto anual para ejecutar todos los elementos prioritarios de la política marco nacional de información y asignarles los recursos apropiados. La elaboración de hipótesis

presupuestarias para varios años debe formar parte también del proceso de planificación del presupuesto anual.

II.4.2 Definir los criterios de la política de gestión de la información de dominio público

Para la elaboración de una política de gestión de la información nacional y local es necesario:

- dar acceso a la información oficial para que el público en general pueda utilizarla;
- dar el mayor acceso posible a la información y facilitar su utilización por parte de las comunidades plurilingües o desfavorecidas en el plano local;
- evitar restricciones inútiles de la difusión y utilización de la información de dominio público;
- planificar la gestión de los recursos informativos;
- administrar las actividades de difusión de la información;
- difundir la información por medios electrónicos; y
- proteger la información de dominio público.

La situación y necesidades de cada país determinarán si es necesario añadir y aplicar otros elementos específicos.

II.4.2.1 Suministro de información al público

Es de la incumbencia de todos los organismos oficiales suministrar al público información con arreglo a la misión que les hayan encomendado las disposiciones legales y reglamentarias. Para ello, deben:

- a) Informar sobre su organismo y sus actividades, programas, reuniones, sistemas de archivos y otros sistemas de conservación de la información, e indicar al público cómo puede acceder a todos esos recursos.
- b) Facilitar el acceso a sus archivos en virtud de las disposiciones de la ley sobre la libertad de información (véase la Sección II.3 *supra*), observando las protecciones y limitaciones establecidas en dicha ley.
- c) Permitir el acceso a toda información necesaria o útil para el ejercicio normal de las funciones del organismo.
- d) Por lo que respecta a la elección de la información que se ha de difundir entre el público y a las modalidades de su difusión, las entidades gubernamentales deben:
 - i) difundir la información de tal manera que se consiga el mejor equilibrio posible entre el objetivo de optimizar su utilidad y el de minimizar su costo para el gobierno y el público en general;
 - ii) difundir la información de manera equitativa y a su debido tiempo;

- iii) aprovechar todos los medios de difusión existentes a todos los niveles de la administración pública, así como las bibliotecas, los organismos del sector privado y los media que mejor convengan para cada tipo de información en particular; y
- iv) ayudar al público a localizar la información oficial que obre en poder de organismos públicos o les esté destinada.

Para facilitar todas estas actividades, es necesario que todos los recursos informativos accesibles y útiles de que disponen los poderes públicos se consignen exhaustivamente en guías detalladas disponibles en línea o en bases de datos accesibles que contengan todos los metadatos necesarios. Por metadatos cabe entender toda información sobre la información (por ejemplo: denominación de la autoridad pública, fecha de creación, resumen del contenido, condiciones de acceso, actualizaciones de los documentos y formato de los mismos).

II.4.2.2 Facilitar el mejor acceso posible a la información y a su utilización a nivel local por parte de comunidades plurilingües o desfavorecidas

Se deben establecer los siguientes objetivos específicos para responder a la exigencia de facilitar el acceso de poblaciones plurilingües o desfavorecidas a la información y a su utilización en el plano local:

- a) Toda entidad nacional, regional o local debe evitar la segregación lingüística en el acceso a la información de dominio público en su posesión.
- b) Es necesario aprovechar las tecnologías que facilitan el acceso a la información y su utilización en todas las lenguas nacionales a fin de garantizar al máximo la expresión personal y fomentar la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación. La información de dominio público debe producirse y difundirse en formas apropiadas, y se deben elaborar estrategias de acceso a la información para que las comunidades desfavorecidas participen en la producción y utilización de información pertinente en el plano local. La introducción de tecnologías modernas de la información y la comunicación -por ejemplo, las redes digitales- debe complementar el recurso permanente a las redes de comunicación ya existentes -por ejemplo, centros y bibliotecas locales de las comunidades- y la utilización de aparatos audiovisuales pequeños -por ejemplo, radios, lectores de casetes y vídeos. También es necesario recurrir a los modos de comunicación tradicionales más importantes que existan en el país.
- c) Los organismos gubernamentales competentes deben adoptar una estrategia para elaborar materiales de enseñanza de lenguas libremente accesibles y difundirlos gratuitamente en línea o por cualquier otro medio apropiado. Al mismo tiempo, se debe emprender la traducción de los recursos informativos de dominio público más importantes en las lenguas y dialectos locales.
- d) Se deben fomentar y apoyar las iniciativas del sector privado para elaborar y difundir contenidos plurilingües, en especial los que estén destinados a las comunidades locales desfavorecidas.
- e) Los organismos gubernamentales competentes deben trabajar conjuntamente con expertos nacionales e internacionales para elaborar:
 - i) buscadores y navegadores Internet dotados de amplias capacidades plurilingües;

- ii) diccionarios y materiales de referencia en línea;
- iii) servicios de tratamiento automático de las lenguas (por ejemplo, programas informáticos de traducción automática), en particular el procesamiento de la palabra para aumentar la capacidad humana de comunicación oral, así como el procesamiento del lenguaje natural para aumentar la capacidad de entendimiento del lenguaje; y
- iv) productos y servicios de información que respondan a las necesidades especiales de las personas con discapacidades físicas.

II.4.2.3 Evitar las prácticas que restrinjan indebidamente la difusión y utilización de la información de dominio público

Los costos de la información pueden ser de diferentes tipos y se deben al acopio de datos, así como a la producción, organización, actualización, recuperación, impresión, difusión y archivo de informaciones, entre otras operaciones. No cabe duda de que la cuestión del costo de la información de dominio público es fundamental tanto para los ciudadanos como para el sector privado. Si la producción de información accesible es onerosa, esto puede constituir un obstáculo insuperable para que el público pueda tener acceso a la información, especialmente en el caso de las comunidades desfavorecidas.

Al establecer los criterios y condiciones para la difusión y utilización de la información de dominio público, los organismos oficiales deben:

- a) Evitar que se establezcan dispositivos de distribución de carácter exclusivo, restrictivo o de otro tipo, que puedan constituir un obstáculo para acceder oportunamente y en condiciones equitativas a productos de difusión de la información, y no permitir a otros que establezcan esos dispositivos en su nombre.
- b) Evitar la adopción de disposiciones restrictivas o reglamentaciones –comprendido el pago de derechos o cánones– sobre la reutilización, reventa o redifusión de productos de información de dominio público por parte del público.
- c) Fijar las tarifas de utilización de los productos de difusión de la información a un nivel que no debe ser superior al imprescindible para recuperar el costo de la difusión (es decir, el costo marginal que entraña el acceder a la petición del usuario). Esas tarifas no deben incluirse en el cálculo de los costos relacionados con la producción de la información. Esta política puede admitir excepciones cuando:
 - i) otras disposiciones legales dispongan otra cosa;
 - ii) el organismo acopie, trate y difunda la información en beneficio de un grupo específico determinado de usuarios cuyas necesidades y recursos se pueden definir con precisión;
 - iii) el organismo prevea establecer tarifas para los usuarios inferiores a los costos de difusión, porque el establecimiento de tarifas más elevadas constituiría un obstáculo importante para el cumplimiento adecuado de sus funciones, en particular la de llegar al público al que tiene la obligación de informar; o
 - iv) la información sea de índole digital y se difunda en línea, en cuyo caso debe suministrarse gratuitamente, habida cuenta de que el costo marginal del

suministro de información a cada usuario adicional es prácticamente igual a cero en este caso.

II.4.2.4 Planificación de la gestión de los recursos informativos

Todos los organismos oficiales a los que se aplica la política nacional de información deben:

- a) Adoptar para la gestión de los recursos informativos un enfoque global centrado en el ciclo de vida de la información, desde la etapa de su planificación hasta las etapas de su producción, organización, difusión, utilización, conservación y, si procede, de su purga (es decir, de su retirada de las fuentes oficiales accesibles, sin que ello suponga que sea forzoso destruir la información ya caduca).
- b) Examinar las repercusiones que las decisiones e iniciativas adoptadas en el marco de esta política han tenido en el público y otros organismos gubernamentales, y velar por la organización de consultas con todas las partes interesadas.
- c) Satisfacer las nuevas necesidades en materia de información estableciendo relaciones de colaboración para compartir la información o recurriendo a fuentes comerciales, cuando proceda, antes de crear o acopiar nueva información.
- d) Registrar, conservar y hacer accesible un volumen suficiente de información para garantizar la gestión eficaz y la rendición de cuentas sobre las actividades de los poderes públicos y proteger los intereses legales y financieros de éstos.
- e) Incorporar funciones de gestión y archivo de documentos en la concepción, elaboración y aplicación de los sistemas de información, para responder a las siguientes exigencias:
 - i) Facilitar el acceso del público a los archivos, cuando proceda o sea necesario.
 - ii) Acopiar o crear la información necesaria para el buen desempeño de las funciones gubernamentales aprobadas que revisten una utilidad práctica o están destinadas a satisfacer determinadas necesidades de los ciudadanos.
 - iii) Utilizar técnicas electrónicas de acopio y creación de información cuando disminuyan las cargas que pesan sobre el público, incrementen la eficacia de los programas públicos, reduzcan los costos o suministren mejores servicios al público. Entre las circunstancias que justifican el acopio o creación de información por medios electrónicos, figuran las siguientes:
 - la información supone la producción de un gran volumen de datos o necesita ser difundida a una parte importante del público;
 - la producción de información es recurrente;
 - es necesario transferir sistemáticamente la información a un formato electrónico;
 - se sabe que una parte importante del público interesado puede acceder fácilmente a los medios tecnológicos necesarios para consultar la información;y

- la conversión a medios informativos electrónicos –cuando sea obligatoria– no va a suponer gastos importantes ni va a tener otros efectos perjudiciales para el público en general, en particular para los poderes públicos regionales y locales y las pequeñas empresas privadas.

Todo organismo o entidad gubernamental debe poseer y aplicar un sistema de gestión para difundir toda su información de dominio público que permita, como mínimo:

- a) Garantizar la difusión de los productos de información necesarios para un cumplimiento adecuado de las funciones del organismo.
- b) Considerar si un producto de información equivalente está disponible en otras fuentes gubernamentales y si cumple razonablemente con las obligaciones del organismo en materia de difusión.
- c) Establecer y mantener inventarios de todos los productos de información del organismo. Esos inventarios tienen que estar enlazados con un repositorio electrónico o bases de datos consultables que puedan coadyuvar a la localización de la información disponible.
- d) Crear otros instrumentos para localizar los productos de difusión de información del organismo –comprendidos catálogos y directorios– que contribuyan al logro de los objetivos de difusión fijados.
- e) Indicar en los productos de información la fuente de información, en caso de que provenga de otro organismo.
- f) Velar por que los miembros del público discapacitados a los que el organismo está encargado de informar estén razonablemente en condiciones de acceder a la información.
- g) Establecer y mantener contactos con miembros del público y otros organismos oficiales para que el organismo cree productos de información capaces de satisfacer sus necesidades respectivas.
- h) Notificar adecuadamente el inicio, la modificación sustancial o la terminación de los productos de información importantes.
- i) Velar por una transición rápida y metódica hacia la conformidad con las exigencias de la política del organismo y la política nacional de información, subsanando las eventuales anomalías existentes.

II.4.2.5 *Difusión de la información por medios electrónicos*

Los organismos oficiales deben utilizar los medios y formatos electrónicos -comprendidas las redes públicas y privadas- siempre que sea necesario y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, a fin de que su información sea más fácilmente accesible y de mayor utilidad para el público. En general, la difusión de información por parte de los poderes públicos en las redes digitales -una actividad que se suele denominar actualmente “servicios de gobernanza electrónica”- ha mejorado ya en muchos países los servicios oficiales de información destinados a particulares y empresas, así como la eficacia y rentabilidad de las actividades de las distintas administraciones públicas y del gobierno en su conjunto¹. Puede justificarse la utilización de medios y soportes electrónicos para la difusión de información en las circunstancias enumeradas a continuación, que son análogas a las enunciadas en la Sección II.4.2.4 e) iii) con respecto al acopio o creación de información por medios electrónicos:

- a) El organismo crea y conserva la información por medios electrónicos.
- b) Los media y formatos electrónicos constituyen un medio práctico y rentable de ofrecer al público el acceso a un volumen considerable de información muy detallada.
- c) El organismo difunde el producto de información frecuentemente.
- d) El organismo sabe que una proporción importante de usuarios puede acceder fácilmente a las tecnologías de la información necesarias y posee la formación necesaria para utilizar los productos de difusión de información por medios electrónicos.
- e) El paso a la difusión por medios electrónicos –en especial, si excluye cualquier otro medio de difusión de los productos de información– no debe imponer a los usuarios gastos excesivos de compra de material o de formación.

Se debe prestar atención a la exactitud y actualización de la información, habida cuenta de que la difusión de información inexacta u obsoleta no corresponde a la misión pública de un organismo y puede crear inútilmente problemas al público. Se debe precisar siempre la fecha de cualquier actualización.

II.4.2.6 *Protección de la información de dominio público*

Es importante asimismo establecer protecciones adecuadas en la gestión de la información de dominio público, tanto para salvaguardar la confidencialidad, el respeto a la vida privada, la seguridad nacional o los derechos de propiedad intelectual en la información, como para velar por la preservación a largo plazo de la información. Los organismos oficiales deben:

- a) Proteger la seguridad de la información:
 - i) velando por que la información sea objeto de una protección proporcional al perjuicio hipotético que entrañarían su pérdida, utilización indebida, acceso no autorizado o modificación de su contenido. Asimismo, las entidades gubernamentales deben tener en cuenta las repercusiones que puedan tener en el derecho a la vida privada de las personas las actividades realizadas en el marco de la política nacional de información, y por lo tanto deben garantizar la aplicación de medidas de protección adecuadas, tanto en el plano jurídico como en el técnico;

¹ Para una lista y descripción de las iniciativas relativas a la “gobernanza electrónica” en el mundo entero, consúltese: <http://www.egovlinks.com/>.

- ii) limitando el acopio de informaciones que permitan identificar a personas a lo estrictamente autorizado por la ley y a lo estrictamente necesario para el cumplimiento cabal de las funciones del organismo;
 - iii) limitando la comunicación de información que permita identificar a personas o que esté protegida por las disposiciones legales relativas a la seguridad nacional o los derechos de propiedad intelectual, a las situaciones autorizadas por la legislación o previstas en contratos, e imponiendo condiciones adecuadas de utilización cuando exista una obligación permanente de garantizar la confidencialidad de la información; y
 - iv) autorizando a las personas que lo soliciten el acceso a los expedientes que les atañen conservados en los archivos del organismo, y permitiéndoles rectificar todo expediente que contenga errores.
- b) Preservar la información mediante estructuras adecuadas de gestión y recuperación en el caso de todos los archivos públicos oficiales que deban conservarse indefinidamente. Las entidades gubernamentales que tienen la obligación de aplicar esta política deben:
- i) velar por que sus programas de gestión de archivos prevean el establecimiento de una documentación suficiente y adecuada;
 - ii) velar por que se pueda tener acceso a los archivos, independientemente de la forma o soporte en que se presenten;
 - iii) establecer criterios adecuados de selección y conservación, así como modalidades de acceso a los archivos permanentes de documentos, en consulta con los archivos nacionales y de conformidad con las disposiciones legales;
 - iv) suministrar a todos los funcionarios, empleados y contratistas del gobierno la formación y el asesoramiento adecuados por lo que respecta a las responsabilidades que les incumben en materia de gestión de archivos; y
 - v) tener en cuenta que los soportes e instrumentos electrónicos actuales no pueden garantizar que la información digital se conserve durante decenios en su forma primigenia a no ser que se transfieran a nuevos soportes y media¹, y adoptar decisiones estratégicas que tengan en cuenta este imperativo.

II.4.3 Adoptar estrategias sobre la gestión de los sistemas de información y las tecnologías de la información

Para la buena gestión de los sistemas de información y la tecnología asociada a ellos, los responsables del material informativo deben:

- elaborar pautas generales sobre gestión y tecnología;
- planificar estratégicamente la gestión del material informativo;
- organizar la supervisión de la gestión de los sistemas de información; y

¹ Para más información sobre el programa de la UNESCO relativo a la conservación del patrimonio digital, consúltese el artículo publicado en el número de septiembre de 2002 de *Museum Internacional* por Abdelaziz Abid y Boyan Radoykov con el título “Acceso y conservación en la sociedad de la información” (pág. 64).

- evaluar y medir el funcionamiento del dispositivo.

III.4.3.1 Elaboración de pautas generales sobre gestión y tecnología

Los entes públicos deben crear y mantener al día pautas de referencia sobre la gestión y la infraestructura técnica que sirvan para organizar el uso del material informativo de manera que haya una estrecha correspondencia entre las necesidades que emanan del cometido del organismo, los contenidos informativos y las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Esas pautas deben guiar tanto la planificación estratégica como la gestión operativa del material informativo, y contemplar asimismo los pasos necesarios para crear un entorno de sistemas abiertos. Los entes públicos deben poner en práctica los principios que figuran a continuación:

- a) Crear sistemas de información que permitan que redes dotadas de equipos, programas y plataformas de comunicaciones heterogéneos trabajen con aplicaciones informáticas compatibles, móviles y modulables. Para facilitar la conservación de los datos, así como el intercambio de información entre organismos públicos y/o la compatibilidad entre distintas redes o portales, los entes públicos deben elegir un modelo común de intercambio de información, basado en un mismo sistema de referencia (por ejemplo, XML). Al hacerlo deben pensar en facilitar y promover el movimiento transfronterizo de datos y tener presente que cualquier persona, desde cualquier lugar del mundo, debe poder acceder a la información de dominio público. Además, a la hora de constituir un sistema de información, conviene tener en cuenta en lo posible que el acceso a la información y su utilización no deben estar supeditados al uso de determinados programas informáticos, pues ello podría ser un obstáculo para obtener y utilizar fácilmente la información.
- b) Procurar que el perfeccionamiento de los sistemas de información y la creación de otros nuevos no generen inútiles redundancias con los que ya funcionan en el mismo organismo, otras entidades oficiales o el sector privado. En la medida en que sea factible y jurídicamente admisible, es importante compartir sistemas de información y posibilidades tecnológicas con otras entidades públicas.
- c) Establecer un nivel de seguridad de los sistemas de información que sea proporcional al riesgo de perjuicios que podrían derivarse de la pérdida, utilización indebida o modificación de los datos contenidos en los sistemas o de un acceso no autorizado (véase II.4.2.7).
- d) Promover el uso de información del sector público mediante iniciativas nacionales en las que participen los usuarios de esa información.

II.4.3.2 Planificación estratégica de la gestión del material informativo

Las entidades oficiales deben establecer y mantener procesos de planificación estratégica para la gestión del material informativo que comprendan lo siguiente:

- a) Una planificación estratégica que examine el modo en que la gestión del material informativo puede ayudar al organismo en cuestión a cumplir su cometido. El proceso de planificación debe responder y anticiparse a todo cambio que se produzca en el cometido, la línea programática, la capacidad tecnológica y el nivel de recursos del organismo.

- b) El estudio y fomento de modalidades de uso de la información, en todas las fases de su ciclo vital, que la hagan lo más útil y menos onerosa posible para el público y preserven su integridad, accesibilidad y confidencialidad.
- c) Una planificación operativa que defina las infraestructuras tecnológicas en función de las necesidades que previsiblemente vayan a imponer los programas y el cometido del organismo, y que sienten las bases de sus solicitudes presupuestarias. Este proceso debe culminar en la preparación de un plan que se mantenga actualizado y sincronizado con el ciclo de planificación pública de otros programas, plan que debe incluir lo siguiente:
 - i) una lista de los principales sistemas de información ya existentes o previstos;
 - ii) una lista de las adquisiciones de tecnología de la información previstas;
 - iii) una explicación del modo en que los dos elementos anteriores se relacionan entre sí y ayudan al organismo a cumplir su cometido;
 - iv) un análisis de la situación en que se encuentran los sistemas y protocolos de seguridad informática; y
 - v) la coordinación con otros procesos de planificación de organismos oficiales, teniendo presente la cuestión de los recursos humanos y financieros.

II.4.3.3 Supervisión de la gestión de los sistemas de información

Los entes públicos deben establecer mecanismos de supervisión de la gestión de los sistemas de información que cumplan las funciones enumeradas a continuación:

- a) Velar por que cada uno de los sistemas de información responda a las necesidades derivadas del cometido de la organización.
- b) Organizar una revisión periódica de los sistemas de información para determinar:
 - i) los cambios que puedan haberse producido en las necesidades derivadas del cometido del organismo;
 - ii) la medida en que el sistema de información sigue satisfaciendo esas necesidades (las actuales y las previstas); y
 - iii) el nivel de mantenimiento necesario para que el sistema de información responda a dichas necesidades atendiendo a criterios de rentabilidad.
- c) Velar por que el administrador de un programa que incluya un sistema de información sea responsable y rinda cuentas de la gestión del sistema en todas las fases de su ciclo vital.
- d) Impartir una formación adecuada a los usuarios del material informativo público.
- e) Procurar que las exigencias impuestas por el sistema de información no restrinjan indebidamente las prerrogativas de otros órganos públicos, nacionales o subnacionales, o de grupos que gocen por derecho de cierta autonomía.

- f) Propiciar un acceso universal a las redes digitales utilizando en la mayor medida posible infraestructuras de banda ancha, en beneficio sobre todo de las zonas rurales o desfavorecidas, y ofrecer servicios de acceso a la información del sector público que dependan lo menos posible de la tecnología concreta que se utilice.
- g) Garantizar que los principales sistemas de información van cumpliendo los objetivos parciales (definidos de común acuerdo) según los plazos previstos y deparando los beneficios esperados para la organización y los usuarios, mediante la adopción coordinada de decisiones sobre la propia información y sobre los recursos humanos, financieros y de otra índole que concurran en el proceso.

II.4.3.4 Evaluación y medición del funcionamiento

Las entidades oficiales deben promover una gestión eficaz de su material informativo público, instituyendo diversos procedimientos de análisis que sirvan, entre otras cosas, para lo siguiente:

- a) Aprovechar toda ocasión para mejorar la eficacia y eficiencia de las actividades informativas del sector público, y en especial la aplicación de tecnologías de la información, procediendo para ello a un análisis periódico del proceso de trabajo.
- b) Preparar, y actualizar según convenga en todas las fases del ciclo vital, un análisis de rentabilidad de cada sistema de información que reúna las siguientes características:
 - i) llegar a un nivel de detalle proporcional al volumen de inversión;
 - ii) corresponder a una metodología oficial y reconocida; y
 - iii) basarse en mediciones sistemáticas del grado de cumplimiento del cometido del organismo, que incluyan parámetros tales como: eficacia en la ejecución del programa, eficiencia en la gestión y reducción de las cargas que pesan sobre el público, incluido el acopio de información.
- c) Efectuar análisis de las inversiones en los principales sistemas de información desde el punto de vista del organismo en su conjunto, a fin de extraer el máximo provecho de los recursos invertidos y minimizar los riesgos financieros y operativos.
- d) Una vez puestos en marcha los sistemas de información, efectuar estudios para comprobar que producen los resultados previstos y consignar prácticas eficaces de gestión que puedan aplicarse en otras circunstancias.

II.4.4 Elementos básicos de procedimiento para elaborar una “política marco de información” de ámbito nacional

- a) La política marco nacional de información debe referenciar todos los informes y leyes en que esté basada. En ocasiones, la existencia de lagunas legislativas o leyes obsoletas en ciertos ámbitos puede hacer necesario que, para disponer de base legislativa, se promulguen nuevas leyes antes de oficializar la política marco. La política relativa a la información de dominio público es un elemento importante de la política marco de información de ámbito nacional.
- b) Es indispensable que la labor de elaboración de una política marco y del correspondiente plan detallado de aplicación se acompañe de un proceso consultivo en el que participen representantes de los principales colectivos interesados. Ello ayudará a que se determinen y

examinen todos los temas importantes y servirá para que los colectivos consultados sientan hasta cierto punto como algo propio el resultado final.

- c) Para cada uno de los elementos que configuran la política marco deben tenerse en cuenta una serie de factores analíticos de índole jurídica, económica, institucional, social, cultural y educativa, y también relativos a la investigación. Conviene asimismo examinar por separado ciertos sectores o ámbitos cuyos objetivos de información o requisitos de aplicación sean especiales, tales como la salud, el medio ambiente, la energía, el transporte, las finanzas o la defensa, correspondientes muchos de ellos a las competencias de los principales ministerios, departamentos u organismos del país. Al estudiar los factores relacionados con la concepción y aplicación de la política marco es preciso dar respuesta a los siguientes interrogantes:
- i) ¿Cuál es el elemento programático concreto que se recomienda?
 - ii) ¿Por qué se propone dicho elemento (es decir, cuál es la situación actual y por qué es necesario modificarla)?
 - iii) ¿A quién conviene asociar a la concepción, aprobación y aplicación de la política (a qué personas, instituciones y colectivos interesados fundamentales)?
 - iv) ¿En qué plano debe aplicarse la política (internacional, regional, nacional o local)?
 - v) ¿Cuándo debe aplicarse y actualizarse la política?
 - vi) ¿Cómo, concretamente, debe ponerse en práctica la política (cuáles son los procedimientos o mecanismos para hacerla efectiva)?
- d) Una vez concluida y aprobada oficialmente la política marco de información, los responsables del tema en los principales entes públicos deben elaborar planes detallados para aplicar a sus actividades oficiales y ámbitos de trabajo todas las orientaciones que en ella figuren. Los planes de aplicación ayudarán a cerciorarse de que las políticas se ponen realmente en práctica y se aplican de manera adecuada, eficaz y acorde con las condiciones y necesidades propias de la labor de cada organismo. Esos distintos planes de aplicación deben quedar listos poco después de haberse aprobado oficialmente la política marco (por ejemplo en un plazo de un año).
- e) Dada la rapidez de los cambios que se producen continuamente en los sectores de la comunicación y la información, conviene revisar y actualizar periódicamente la política marco para que no pierda su vigencia y utilidad, a intervalos que podrían ser de cuatro o cinco años, con arreglo a un calendario definido en la propia política marco.
- f) Estudiar la forma en que otros países han abordado el tema de la gestión de la información pública y su entorno tecnológico es una actividad complementaria sumamente útil, que conviene plantearse a la hora de elaborar la política marco de información. Las enseñanzas sacadas de la experiencia de otros gobiernos a este respecto deben ayudar a las autoridades nacionales a evitar algunos de los errores o dificultades experimentados en otras partes, y también a encontrar modelos jurídicos y normativos que hayan dado buenos resultados y puedan adaptarse al contexto nacional particular.

PARTE III: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN OFICIAL PROTEGIDA POR LAS LEYES SOBRE LA PROPIEDAD INTELECTUAL Y SU USO

En todo el mundo, las obras literarias y artísticas originales están protegidas por el derecho de autor. Esta protección se aplica a la expresión de ideas plasmadas en obras originales, pero no a las ideas en sí. En la actualidad se reconoce por lo general que esta protección es importante para fomentar la creatividad humana mediante la producción de obras originales de toda índole, ya que brinda alicientes a los creadores en forma de reconocimiento y de la posibilidad de obtener una retribución económica justa por su labor. Asimismo, propicia una amplia difusión, al contribuir a que las obras creativas sean puestas a disposición del público con la protección jurídica que las preserva de las copias no autorizadas o de la redistribución.

El derecho de autor se ha concebido como un medio de potenciar el desarrollo cultural, social y económico de un país, protegiendo el reconocimiento personal y la retribución económica del autor¹. Sin embargo, el derecho que se concede a un autor o a los ulteriores derechohabientes no es absoluto, sino que está sujeto a limitaciones en favor de determinados usos por terceros, con ciertas condiciones. Así, a medida que el derecho de autor ha ido evolucionando, se ha suscitado la preocupación primordial de hallar el equilibrio adecuado entre los derechos de autor y de otros derechohabientes, y los intereses más amplios de la sociedad.

Como expliqué en la Parte I, en algunas jurisdicciones las obras producidas por las autoridades públicas gozan de la protección del derecho de autor y otras formas de protección de la propiedad intelectual. Aunque en estas Orientaciones sobre Políticas no se recomienda la aplicación de este criterio por las razones expuestas en las Secciones 1 a 3 de la Parte II, un país puede decidirse a proteger las obras generadas por las entidades públicas debido a la tradición o por otras razones, tales como la protección de los derechos morales de sus autores.

Por ejemplo, los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Unión Europea permiten, por regla general, la aplicación de la protección mediante el derecho de autor a la mayor parte de la información de dominio público, aunque excluyen de dicha protección a los textos oficiales de índole legislativa, administrativa o jurídica y sus traducciones oficiales, según el criterio enunciado en el Artículo 2 (4) del Convenio de Berna².

La Unión Europea también adoptó una Directiva sobre la protección jurídica de bases de datos³, que creó un nuevo derecho de propiedad exclusivo para productores de bases de datos relativo a las compilaciones de información no amparada por el derecho de autor. El propósito de esta Directiva era fomentar y proteger las considerables inversiones efectuadas para dichas compilaciones, teniendo en cuenta lo que se considera una falta de protección de onerosas colecciones de información no original. El derecho establecido en virtud de esta Directiva protege a los productores de bases de datos contra quienes puedan extraer o reutilizar sin la debida autorización partes importantes del contenido de dichas bases. Esta protección también puede aplicarse a la información que las entidades públicas han compilado y organizado en bases de datos.

Esta Directiva, que se ha incorporado en las legislaciones nacionales de todos los Estados Miembros de la Unión Europea y en la mayoría de los Miembros Asociados, ha sido objeto de

¹ Mientras que en el sistema de "*droit d'auteur*", vigente en Europa continental, "las leyes de derecho de autor se basan en el respeto hacia la labor creadora del artista y se centran en el autor", en la tradición angloamericana dichas leyes se orientan más bien hacia la explotación adecuada de la obra -véase Lepage, Anne (2003), en la Bibliografía Selecta.

² Comisión Europea (1999), *ibidem*, Nota 9, pág. 15.

³ Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y el Consejo del 11 de marzo de 1996, relativa a la protección jurídica de las bases de datos, 1996, D.O. (L77) 20.

críticas por parte de algunos expertos en derecho, así como por determinados colectivos de científicos y bibliotecarios, ya que reduce considerablemente el volumen de información fáctica de dominio público, imponiendo restricciones al uso de datos que, en otras circunstancias, carecerían de protección¹. Al mismo tiempo, los Estados que han adoptado esta nueva ley no han informado hasta el momento haber encontrado graves dificultades para aplicarla.

Ahora bien, es importante insistir en que la aplicación a la información pública de las leyes sobre la propiedad intelectual no necesariamente excluye el acceso público a dicha información. Aunque esas leyes pueden imponer limitaciones considerables a la reutilización de la información por parte del público, también otorgan a las entidades públicas una amplia gama de opciones para organizar el acceso a la misma con miras al bien público, teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos. De este modo, las entidades gubernamentales cuya información pública se halla protegida por las leyes sobre la propiedad intelectual pueden otorgar un acceso abierto a sus acervos informativos o pueden incluso conceder licencias que deroguen la aplicación plena de los derechos relativos a la propiedad intelectual, con el fin de permitir un mayor grado de libertad en la reutilización de su información.

El libre acceso puede definirse como un medio de que el titular de los derechos ponga información protegida a disposición del público, de manera accesible y gratuita, ya sea colocándola en línea o por cualquier otro medio, conservando, en parte o en su totalidad, los derechos exclusivos que otorgan las leyes vigentes sobre la propiedad intelectual (por ejemplo, el derecho a que se le cite como autor cada vez que se hace referencia a la obra). Todos los tipos de fuentes del sector público o del privado pueden ofrecer libre acceso a sus productos informativos. Por lo tanto, el libre acceso es una condición importante para que la información de dominio público protegida por las leyes sobre la propiedad intelectual esté plenamente a disposición de los ciudadanos, en especial mediante el uso de Internet, y para mejorar considerablemente su capacidad de apoyar el desarrollo económico y social². También es posible utilizar una licencia para colocar en el dominio público una obra protegida por los derechos de propiedad intelectual, con una exoneración explícita de todo derecho económico. En este caso, la categoría de información de dominio público debe ser creada activamente por el titular de los derechos³. Las licencias para uso público pueden emplearse también para crear derechos de usuario que estarían a medio camino entre todos los derechos reservados por concepto de derecho de autor y la categoría de dominio público puro⁴.

Por último, los gobiernos tienen la libertad de elegir los criterios apropiados para la gestión de su información de dominio público o privada a fin de alcanzar los objetivos nacionales económicos y culturales, teniendo en cuenta la relación costo/beneficio.

Asimismo debería considerarse también el importante papel que el sector privado podría desempeñar en la creación de información para una entidad gubernamental o en la difusión de información pública. A menudo los productos y servicios informativos que este sector proporciona son más eficaces y de mayor calidad que los del sector público, de modo que la colaboración entre ambos puede ser muy provechosa, siempre y cuando el interés público reciba en ellas la consideración y protección adecuadas. La colaboración entre el sector público y el privado puede desempeñar un papel importante en la creación y amplia difusión de bases de datos que reúnan información de dominio público e información de carácter privado, por ejemplo en relación con

¹ Véase, en general, Reichman, J.H. (2002) en la Bibliografía Selecta.

² Véase Commission on Intellectual Property Rights, Reino Unido (2002), en la Bibliografía Selecta. Véase también National Research Council (de próxima publicación, 2004).

³ Véanse, *v. gr.*, las opciones de licencias para uso público formuladas por el Creative Commons, en: <http://www.creativecommons.org/>

⁴ *Ibid.* Véase también Reichman, J.H. y Paul F. Uhlir (2003) en la Bibliografía Selecta.

proyectos de numerización a gran escala de la información en archivos nacionales, bibliotecas y museos.

Al mismo tiempo, tal como ha señalado la Comisión de las Comunidades Europeas, “en algunos casos, la reutilización comercial de la información del sector público puede, no obstante, plantear dudas sobre los límites del papel que corresponde a los diferentes agentes. En cuanto los intereses del sector privado entren en el mercado de la información pública, será más difícil mantener el acceso para todos los ciudadanos”¹. Esto puede ocurrir cuando una ley sobre la libertad de información establece como principio el acceso a la información pública y su uso, sin especificar claramente las responsabilidades o restricciones aplicables a los solicitantes en cuanto a la difusión o explotación ulterior de la información solicitada. También puede ocurrir en el caso en que una entidad gubernamental otorgue una licencia exclusiva a una entidad del sector privado para distribuir su información pública, o cuando una entidad del sector privado obtiene información pública que ulteriormente deja de ser accesible en la fuente oficial original².

En conclusión, en los casos en que el gobierno aplica la protección de las leyes sobre la propiedad intelectual a la información pública que produce o en que el sector privado participa en la producción o difusión de información por cuenta de una entidad gubernamental, el gobierno debería sopesar cuidadosamente, por una parte, el equilibrio entre las restricciones legítimas al acceso a la información y su uso en virtud de la protección de la propiedad intelectual, y por otra, los derechos de los ciudadanos y los intereses nacionales sociales y económicos de más alcance, tal como se ha esbozado en estas Orientaciones sobre Políticas.

¹ Comisión de las Comunidades Europeas (1999), *ibidem*, Nota 9, pág. 7.

² Véase la Sección II.4.2.3.1 *supra*.

BIBLIOGRAFÍA SELECTA

Banisar, David (2 de julio de 2002), "Freedom of Information and Access to Government Records around the World," disponible en: <http://www.freedominfo.org/survey.htm>.

Boyle, James, compilador especial (invierno/primavera de 2003), *The Public Domain: Collected Papers*, 66, Numbers 1 & 2, Law and Contemporary Problems, Duke University Law School, disponible en: <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/lcptoc66winterspring2003.htm>.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001), "La eEurope 2002: Creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público", Bruselas, Bélgica, 23.10.2001 COM (2001) 607 final, disponible en: http://www.cordis.lu/econtent/psi/psi_policy.htm.

Comisión de las Comunidades Europeas (1999), "La información del sector público: Un recurso clave para Europa", disponible en: <http://www.cordis.lu/econtent/publicsector/greenpaper.html>.

Commission on Intellectual Property Rights, Reino Unido (2002), "Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy," disponible en: http://www.iprcommission.org/text/documents/final_report.htm.

Doczi, Marianne (2000), Information and Communication Technologies and Social and Economic Inclusion: addressing the social and economic implications of limited e-literacy and access to information and communication technologies, Information Technology Policy Group, Ministry of Economic Development, Nueva Zelanda, disponible en: <http://www.med.govt.nz/pbt/infotech/ictinclusion/>.

E-Gov links (2002), disponible en: <http://www.egovlinks.com/>.

Parlamento Europeo y el Consejo (1996), Directiva del 11 de marzo de 1996 sobre la protección jurídica de las bases de datos, 1996 D.O. (L77) 20, disponible en: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/docs/.

G8 (22 de julio de 2000), Okinawa Charter on Global Information Society, Japan, disponible en: http://www.g8.fr/evian/english/navigation/g8_documents/archives_from_previous_summits/okinawa_summit_-_2000/okinawa_charter_on_global_information_society.html.

Unión Internacional de Telecomunicaciones y UNESCO (mayo de 1995), *El derecho a comunicar: ¿Cuál es su precio? Restricciones económicas de la utilización efectiva de las telecomunicaciones en la educación, la ciencia, la cultura y la difusión de información*, UNESCO, París, Francia (CII-95/WS/2), disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001008/100803e.pdf>.

Lepage, Anne (2003), "Panorama general de las excepciones y limitaciones al derecho de autor en el entorno digital", UNESCO, Boletín de Derecho de Autor, marzo de 2003, disponible en: http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=8303&URL_DO=DO_TOPIC&url_section=201.HTML.

Longworth, Elizabeth (2000), "The Role of Public Authorities in Access to Information: The Broader and More Efficient Provision of Public Content" UNESCO 18 de Julio de 2000, Nueva Zelanda, 55 págs., disponible en: <http://webworld.unesco.org/infoethics2000/studies.html>.

National Research Council (1997), *Bits of Power: Issues in Global Access to Scientific Data*, National Academy Press, Washington, D.C., 250 págs., disponible en: <http://books.nap.edu/catalog/5504.html>.

National Research Council (1999), *A Question of Balance: Private Rights and the Public Interest in Scientific and Technical Databases*, National Academy Press, Washington, D.C., 142 págs., disponible en: <http://books.nap.edu/catalog/9692.html>.

National Research Council (2000), *The Digital Dilemma: Intellectual Property Rights in the Information Age*, National Academy Press, Washington, D.C., 340 págs., disponible en: <http://books.nap.edu/catalog/9601.html>.

National Research Council (2003), Julie M. Esanu y Paul F. Uhlir, comps., *The Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain: Proceedings of a Symposium*, National Academies Press, Washington, DC., 238 págs., disponible en: <http://books.nap.edu/catalog/10785.html>.

National Research Council (forthcoming 2004), Julie M. Esanu y Paul F. Uhlir, comps., *Open Access and the Public Domain in Digital Data and Information for Science: Proceedings of an International Symposium*, National Academies Press, Washington, DC (Resúmenes y ponencias disponibles en: <http://www.codata.org/archives/2003/03march/03march-presentations.htm>).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1980), "The OECD Guidelines on the Protection and Transborder Flows of Personal Data, 64 págs., disponible en: <http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/932002011E1/>.

OCDE (2004), Declaration on Access to Research Data from Public Funding, adopted on 30 January 2004 in Paris at the Meeting of the OECD Committee for Scientific and Technological Policy at Ministerial Level, disponible en:

http://www.oecd.org/document/15/0,2340,en_2649_201185_25998799_1_1_1_1,00.html
(see Annex 1).

Office of Management and Budget (1994), Circular A-130, "Management of Federal Information Resources," U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., disponible en: <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a130/a130trans4.html>.

Pira International (2000), *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information*, Report for the European Commission, Directorate General for the Information Society. Resumen ejecutivo disponible en: http://www.ekt.gr/cordis/Nuevas/eu/2001/01-01-19econtent/econtent_study2.pdf.

Reichman, J.H. (2002), "Database Protection in a Global Economy", *Revue Internationale de Droit Economique*, 455-504.

Reichman, J.H. y Paul F. Uhlir (invierno/primavera de 2003), "A Contractually Reconstructed Research Commons for Scientific Data in a Highly Protectionist Intellectual Property Environment," 66 *Law and Contemporary Problems*, págs. 315-462, disponible en: <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/downloads/LCP66DWinterSpring2003P315.pdf>.

UNESCO (2004), Colección de leyes nacionales sobre derecho de autor, disponible en: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php@URL_ID=14076&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

UNESCO (21 de noviembre de 2003), Recomendación sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio e informe del Director General (31 C/25), disponible en:

http://portal.unesco.org/ci/ev.php?URL_ID=13475&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1082057417.

UNESCO (6 de junio de 2003), Informe del Director General sobre el proceso de consultas y el proyecto de recomendación revisado sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio, 32 C/27, disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001304/130483e.pdf>.

UNESCO (2000), *Proceedings and Proposals: INFOethics 2000*, CII-2000/CONF.402/CLD), París, Francia, disponible en: <http://webworld.unesco.org/infoethics2000/documents/proceedings.rtf>

UNESCO (1999), Resoluciones 30 C/37 y 30 /41, disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=gctd&req=2&by=2&ord=1&sc1=1&sc2+value%3D=&look=cfg2&sc2=1&dc=30+C%2FResolutions>.

UNESCO (1997), Resolución 29 C/36, disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?database=gctd&req=2&by=2&ord=1&sc1=1&sc2+value%3D=&look=cfg2&sc2=1&dc=29+C%2FResolutions>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano 2001: Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Oxford University Press, Nueva York, 274 págs., disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2001/en/>.

PNUD (1999), *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999: La globalización con rostro humano*, Oxford University Press, Nueva York. 172 págs., disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217A (III), 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, A/res/55/2 8 de septiembre de 2000, disponible en: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

Banco Mundial (1999), *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El conocimiento al servicio del desarrollo*, Oxford University Press, Nueva York, disponible en: <http://www.worldbank.org/wdr/wdr98/contents.htm>.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual – OMPI (1996), Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor, adoptado en Ginebra el 20 de diciembre de 1996, disponible en: <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wct/index.html>.

OMPI (1996 bis), Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas, adoptado en Ginebra el 20 de diciembre de 1996, disponible en: <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/wppt/index.html>.

OMPI (1979), Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, Acta de París, 24 de julio de 1971, enmendado el 28 de septiembre de 1979, disponible en: <http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/index.html>.

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información – CMSI (2003), “Declaración de Principios – Construir la Sociedad de la Información: un desafío global del nuevo milenio”, WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E, 12 de diciembre de 2003, disponible en: <http://www.itu.int/wsis/documents/index.html>.

CMSI (2003 bis), "Plan de Acción", WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E, 12 de diciembre de 2003, disponible en:
<http://www.itu.int/wsis/documents/index.html/>.