

El derecho de la información como marco general de la libertad de expresión de los periodistas



The Right to Information as Legal Framework of Journalist's Freedom of Speech Right

Antonio Gómez Mallea

Boliviano, comunicador y politólogo. Actual docente a tiempo completo de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" – Regional Cochabamba. El autor declara explícitamente no tener conflicto de interés con ningún miembro del comité editorial de Punto Cero o de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo".

gomezal@ucbcba.edu.bo

GÓMEZ MALLEA, Antonio (2013). "El derecho de la información como marco general de la libertad de expresión de los periodistas". Punto Cero, Año 18 – N° 26 – mayo 2013. pp. 33-50. Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Cochabamba.

Resumen

El artículo es parte de una investigación que fundamenta que sólo desde el derecho a la información se puede basar sólidamente el derecho a la libertad de expresión de los periodistas. Ello se puede comprobar en el marco jurídico internacional, que gira en torno a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, y en el marco interamericano a partir de la Convención Americana de San José de Costa Rica de 1969.

Palabras clave: Derechos humanos, derecho a la información, libertad de expresión, periodismo.

Abstract

This article, as part of a doctoral thesis, intends to prove that only the right to information can solidly support the journalist's right to freedom of speech. This idea can be found in the international legal framework, around the UN Universal Declaration of Human Rights of 1948, and in the inter-American legal framework, around the American Convention of San Jose, Costa Rica, of 1969.

Key Words: Human rights, information right, freedom of speech, journalism.

Résumé

Cet article fait partie d'une recherche qui cherche à prouver que seulement à partir de l'apparition du droit de l'information l'on peut fonder solidement le droit à la libre expression des journalistes. Ceci peut-être trouvé dans le cadre juridique international, qui est autour de la Déclaration Universel des Droits de l'Homme de l'ONU de 1948, ainsi que dans le cadre interaméricain, à partir de la Convention Américaine de San José de Costa Rica de 1969.

Mots-clés: Droits de l'homme, droit à l'information, liberté d'expression, journalisme.

1. Introducción

Este artículo es parte de la tesis que será presentada próximamente en el Programa Doctoral de la Facultad de Ciencias de la Información Complutense de Madrid. El mismo tiene como objetivo establecer, desde la teoría y en sus tres niveles de abstracción (paradigma, teoría general y teoría sustantiva), las relaciones o encuentros significativos entre derecho e información, que fundamentan la inclusión de la legislación sobre periodismo dentro del derecho de la información en Occidente, para de ahí fundamentar los derechos de los periodistas dentro del marco general del derecho de la información.

En cuanto a los tres niveles teóricos arriba descritos, se entiende por paradigma “el conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad”, mientras que la teoría general será la suma “de proposiciones lógicamente interrelacionadas que se utilizan para explicar procesos y fenómenos”, es decir, “una visión de la sociedad, del lugar que las personas ocupan en ella y las características que asumen las relaciones entre el todo y las partes”. Finalmente, la teoría sustantiva “está conformada por proposiciones teóricas específicas a la parte de la realidad social que se pretende estudiar” (SAUTU 2005: 34 y 35).

Como acabamos de mencionar, partimos del supuesto básico de que el decurso social es progresivo y acumulativo, lo que ha repercutido en cuanto al desarrollo y formalización de los derechos humanos.

En segundo lugar y como teoría general, fundamentaremos la posibilidad de la existencia de ciertos principios universales en cuanto a los derechos humanos (entre ellos, el derecho de la información y el derecho de acceso a la información pública), que conviven pese a diferencias culturales y sustentan los derechos de los periodistas.

Finalmente y como teoría sustantiva estableceremos qué se entiende por derechos de la libre expresión dentro del Marco Jurídico Interamericano.

2. La formalización progresiva y acumulativa de los derechos humanos

La cualidad universal de los derechos humanos solo se puede sostener si nos planteamos, en primer lugar desde la teoría, que los mismos son resultado de un progreso histórico de la humanidad, en un continuo que va desde su aparición hasta su formalización actual. De otra manera podríamos caer en un relativismo cultural que nos haría imposible fundamentar la adopción global, por ejemplo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948.

Así, hay que partir del presupuesto de que sí se puede sostener el carácter universal de los derechos humanos, pero con algunas precisiones, como veremos a continuación.

En primer lugar, si partimos de una concepción sistémica de la organización social, podemos aceptar que el derecho, como producto social, se enmarca dentro de la estructuración de la sociedad con la cual comparte sus características. Al respecto, fue Max Weber (cf. WEBER 2008: 172) quien planteó la evolución de las formas de dominación como fundamento de la estructuración social en tres tipos: Dominación tradicional, carismática y legal.

La tradicional descansa sobre la pervivencia de las costumbres ancestrales que se aceptan como legítimas, mientras que la carismática se asienta en la entrega, santidad o heroísmo de líder. La tercera es la única racional, pues no descansa ni en la tradición ni en el carisma, sino más bien en la aceptación consensuada de su estatuto fundador. Para Weber, la racionalidad de la dominación legal es fruto de un progreso histórico que se concreta en la sociedad moderna y que tiene, por lo menos, cuatro consecuencias correlativas e interrelacionadas (cf. WEBER 2008: 173 y 174):

- El derecho estatuido de modo racional es el derecho pactado, con la pretensión de ser respetado por los miembros de la sociedad porque así éstos lo han definido.
- Todo derecho es una conjunción de reglas abstractas que se aplican a casos concretos, de acuerdo a normas pre

instituidas y acordadas socialmente, y cuidando de respetar los intereses de los miembros de la sociedad.

- La persona que preside el orden social obedece al orden impersonal pactado.
- El que obedece lo hace como miembro de la sociedad, es decir, al derecho pre instituido.

En consecuencia, se puede hablar de una evolución del derecho que va desde una dominación tradicional y carismática hasta una de orden racional, aceptada por el conjunto de la sociedad.

En segundo lugar, otros autores plantean que existe una íntima correlación entre historia y desarrollo de los derechos humanos. Ello debido a dos razones:

- En primer lugar, señalan que los derechos humanos siempre estuvieron presentes en las diferentes culturas de la humanidad, expresados a través de su tradición oral o escrita como deber ser de conducta de la sociedad, pero que tardíamente en la historia emergieron en declaraciones concretas, formales y de pretensión universal (cf. GONZÁLEZ 1998: 30).

Lo primero no es difícil de constatar a partir de los libros religiosos como el Corán o la Biblia, o incluso textos similares de culturas antiguas tan diferentes como la de India, Ghana o México, Grecia o Roma, que han antecedido en miles de años a las declaraciones universales sobre los derechos humanos.

- En segundo término, existiría una íntima conexión entre historia y desarrollo de los derechos humanos, en el sentido de que el avance de los segundos ha estado ligado a acontecimientos históricos de mucha trascendencia como la restricción de poderes al rey Juan Sin Tierra de Inglaterra en 1215, la Revolución Americana de 1776, la Revolución Francesa de 1789, la finalización de Segunda Guerra Mundial en 1945 o la caída del Muro de Berlín en 1989.

Es decir, a cada uno de estos eventos le siguió una formalización explícita de los derechos humanos: la “Magna Carta Libertarum” de los

ingleses de 1215, la “Declaración de Independencia de los Estados Unidos” de 1776, la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789, la “Declaración Universal de Derechos Humanos” de 1948 o la “Conferencia Universal de Viena” de 1993, respectivamente (cf. GONZÁLEZ 1998: 16 a 18).

La correlación progresiva entre desarrollo histórico y evaluación gradual de los derechos humanos se puede constatar, en el sentido weberiano señalado arriba, en cada uno de los cinco documentos que venimos de citar. Es decir, en la progresiva adscripción racional a un orden pactado que debe ser respetado por el conjunto de la sociedad, por gobernados y gobernante, porque así los primeros lo han definido, ya sea como acuerdo inicial, contrato social, constitución política o un concepto similar¹.

Lo anterior no es difícil constatar si vemos que las constituciones políticas de prácticamente la totalidad de los países son, en nuestros días, resultado de un proceso racional de formulación y consulta. En el caso boliviano, si bien existen constituciones políticas desde el año de 1826, la primera consulta popular de un texto constitucional se dio con el Referéndum Constitucional del 25 de enero de 2009, cuando el 61,43% de la población votó por la aprobación del texto constitucional hoy vigente (CNE: 2009).

En el plano internacional, la adscripción racional a los derechos humanos se dio con la aprobación de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1948, que es considerada referencia obligada de las normas internacionales y nacionales en el tema. En el caso de la libertad de expresión, la Declaración de la ONU ha dado lugar concretamente a la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, suscrita en San José de Costa Rica en noviembre de 1969 (OEA: 1969).

En el próximo punto fundamentaremos la posibilidad de la existencia de ciertos principios universales de los derechos humanos contenidos en la Declaración de la ONU y de la OEA antes citados.

3. El carácter universal de los derechos humanos y del derecho a la información

En este punto nos planteamos las siguientes preguntas. ¿De dónde viene el carácter universal de los derechos humanos? Y en segundo: ¿no se está desactualizado este carácter universal debido a las nuevas corrientes internacionales del respeto a la diversidad de los pueblos? Y finalmente, ¿tiene el derecho a la información un carácter universal?

Finalmente, esbozaremos el desarrollo del derecho a la información dentro del marco interamericano que ha sido impulsado por la OEA desde 1969 y, más recientemente, por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de este organismo hemisférico.

En cuanto a la primera pregunta, lo primero que tenemos que decir es que el fundamento del carácter universal de los derechos humanos no está claro, pues desde los inicios del derecho en Occidente hasta el presente, se da la polémica sobre si existe o no un derecho llamado natural que sería la base de todo derecho positivo (iusnaturalismo), o si éste debe considerarse meramente en su sentido práctico y, por tanto, desvinculado axiológicamente (positivismo), o bien el derecho es un instrumento de dominación de las clases sociales (teoría crítica o marxismo), o por último no existiría sino en relación a la práctica de los jueces (realismo)².

Anteriormente, hemos fundamentado que existe un desarrollo progresivo y acumulativo de la evolución de los derechos humanos. Por varias razones. Primero, porque una sociedad no encuentra su sentido sino en los valores que la sostienen, es decir, en sus propósitos finales, como ya ha sido planteado por la filosofía política desde Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, John Locke, Alexis de Tocqueville, John Maynard Keynes hasta los actuales pensadores³. Y en segundo lugar, porque así lo podemos constatar históricamente.

En otras palabras, este trabajo asume teóricamente una postura crítica iusnaturalista del desarrollo de los derechos humanos, porque considera que tanto el positivismo, la

teoría crítica o el marxismo, o el realismo llevan inevitablemente a un relativismo que hace imposible la fundamentación del carácter universal de los derechos humanos. Pero ahora bien, acá se nos plantea un problema: ¿Cómo fundamentar el carácter universal de los derechos humanos sin recurrir a un derecho natural cuya existencia no se puede comprobar? ¿Y cómo hacerlo después de haber sostenido que éste carácter universal es resultado de un progreso histórico?

Los occidentales plantean los derechos del hombre, e incluso los imponen, como un deber ser universal, cuando estos derechos han salido de un condicionamiento histórico particular. Reclaman a todos los pueblos de suscribirlos, sin excepción ni reducción posible, constatando a la vez que, en el mundo, otras opciones culturales los ignoran o los cuestionan. ¿Hasta dónde Europa puede llevar esta contradicción y olvidar el arreglo fabricado, forzado e incluso azaroso, del cual estos derechos son el producto en el seno de su propia historia? (traducción libre del autor para todas las referencias de este artículo) (JULLIEN 2008).

Para salir del anterior enredo, Claude Jullien (cf. JULLIEN 2008) propone, al tiempo de reconocer el carácter histórico de los derechos humanos, que su formalización actual tiene dos características que los vuelven de vocación universal⁴.

La primera viene de su procedencia de la abstracción del ser humano desligado de toda cultura o lugar de origen, que los hace “comunicables” a otras culturas, como efectivamente sucede en la Declaración Universal de 1948 (ONU 1948):

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Este “estatuto de abstracción” volvería a los derechos humanos “aislables” y por tanto “intelectualmente manejables”, “cómodamente identificables y transferibles” y hacen de los mismos un objeto “útil” y “privilegiado para el diálogo” (JULLIEN 2008). Lo mismo sucede,

por ejemplo, con la noción de justicia, pues si bien la misma, en la forma que la conocemos, tuvo su origen en Occidente, hoy es “comunicable” a todo el mundo.

La otra característica (JULLIEN 2008) es su “radicalidad conceptual”, es decir, el que los derechos humanos tomen al ser humano en su estadio más elemental, al inicio de su existencia, lo que ya es evidente en el artículo 1 de la Declaración de 1948 y no es sino reforzado por el artículo 2 (ONU 1948):

Artículo 2

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Esto significa que los derechos humanos toman al ser humano desde que aparece a la vida, lo que tiene menos que ver con el individuo que con el género humano. ‘Humanos’ no quiere decir que los derechos pertenecen al ‘género humano’, sino que desde que hay ‘género humano’ hay una obligación imprescindible al respecto⁵.

En cuanto a la vocación universal de los derechos humanos, para Jullien (cf. JULLIEN 2008) es una noción que supera un pretendido carácter de por sí universal, por dos razones: Porque permite salir de la pretensión occidental tan común, en el pasado, de imponer al género humano una universalidad de hecho y más bien hace referencia a la construcción de un carácter universal inacabado pero realizable.

En segundo término, porque en lugar de apropiarse de una cualidad pasivamente poseída, la vocación universal se reclama como factor, agente y promotor, como “vector de universalidad”. En suma, la vocación

universal de los derechos humanos, si bien está fundamentada teóricamente, encuentra una aplicación práctica en la realización de estos derechos. Volveremos sobre la noción de vocación universal cuando hablemos del derecho de la información.

Ahora bien, en cuanto a la segunda pregunta que nos formulamos en este punto, es decir, respecto de si hoy la vocación universal de los derechos humanos no está desactualizada, debido a las nuevas corrientes internacionales del respeto a la diversidad de los pueblos, queremos decir que este cuestionamiento no es nuevo, pues ya surgió en ocasión de la aprobación de la Declaración Universal de 1948, cuando algunos estudiosos señalaron que existía una contradicción en cuanto a una concepción dual de los derechos humanos.

La contradicción radicaba en que, por un lado, se formulaban los derechos en función del principio de igualdad de todos los seres humanos y, por el otro, se los buscaba aplicar en función del principio de la no discriminación. Parecía obvio: todos y todas tenemos los mismos derechos y éstos se deben aplicar a todas y a todos sin ningún tipo de discriminación. Pero surgieron voces críticas (STAVENHAGEN 2012):

Los antropólogos norteamericanos siguieron diciendo que una de las primeras cosas que debía de tomar en consideración una Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el respeto a las diferencias culturales y, sólo si se respetan las diferencias culturales de los pueblos, en sus diferentes contextos, si se reconocen esas diferencias y se respeta el pluralismo, solo entonces puede llegarse a un consenso sobre cuales son los valores comunes que tienen todos los pueblos, todas las culturas, toda la humanidad.

Estas críticas adquirieron mayor fuerza y llevaron más tarde a que la comunidad internacional lanzara la “Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales” (8 de mayo de 2007) y, posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobara la “Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales” en el año 2005.

La “Convención” plantea una solución a la contradicción arriba mencionada. Es decir, conjuga la universalidad de los derechos humanos con respeto a la diversidad cultural (UNESCO 2005: 3):

1. Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.

Es decir, para la UNESCO, la diversidad cultural se respeta siempre y cuando ésta no contradiga los derechos humanos de carácter universal. Para la tesis este concepto tendrá carácter fundamental, pues el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) ha basado varias de las normas legales que ha aprobado en el precepto de la diversidad cultural.

Una vez fundamentado el desarrollo histórico y progresivo de los derechos humanos, así como su carácter universal frente a la especificidad cultural de los pueblos, nos toca preguntarnos si el derecho a la información goza de esta misma vocación universal. Ello porque solo a partir de este enunciado podremos fundamentar, más adelante, el respeto de ciertos principios básicos por encima de especificidades políticas o culturales.

Conviene aclarar que cuando hablamos de derecho “a” la información nos referimos al derecho humano, mientras que el derecho “de” la información corresponde a las ciencias jurídicas e informativas (ver: VILLALOBOS 2000: 59). Sin necesidad de remontarnos hasta la antigüedad, encontramos ya en la Declaración de 1789 los gérmenes del actual derecho de la información (ASSEMBLÉE NATIONALE 2012):

Artículo XI. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del Hombre: todo Ciudadano puede entonces hablar, escribir, imprimir libremente, salvo cuando tiene que responder de los abusos de esta libertad, en los casos determinados por la Ley (traducción libre de la tesis).

Aunque para José María Desantes nos podríamos remontar hasta Aristóteles o Francisco de Vitoria (ANTOINE 2012):

¡Y lo vuelvo a repetir! Yo no inventé el derecho a la información. Venía de la tradición desde Francisco de Vitoria, pasando por el mismo Aristóteles. Para mí, Aristóteles es el mejor comunicacionista que ha existido en la historia. Él sienta las bases de la teoría de la comunicación en dos obras, que son La Poética y La Retórica. Sin embargo lo que dice en esas dos obras desde el punto de vista teórico, luego lo recoge en la Ética de Nicómaco. Allí es donde sienta los principios éticos.

Sin embargo, es el mismo Desantes (DESANTES 1988: 9) quien identifica que por primera vez el derecho a la información, en su triple dimensión⁶, se formuló en la Declaración Universal de la ONU:

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión⁷.

Pero que recién sería nombrado como tal en el *Decreto Inter Mirifica sobre los Medios de Comunicación Social*, aprobado por el Papa Pablo VI el 4 de diciembre de 1963 (VATICANO 1963: Capítulo I. 5):

La primera cuestión se refiere a la llamada información, es decir, a la búsqueda y divulgación de noticias. Es evidente que, a causa del progreso de la sociedad humana actual y de los vínculos más estrechos entre sus miembros, resulta muy útil y la mayor parte de las veces necesaria; en efecto, la comunicación pública y oportuna de los acontecimientos y de los asuntos ofrece a los individuos un conocimiento más pleno y continuo de éstos, contribuyendo así

eficazmente al bien común y promoviendo más fácilmente el desarrollo progresivo de toda la sociedad civil. Por consiguiente, existe en la sociedad humana el derecho a la información sobre cuanto afecte a los hombres individual o socialmente considerados y según las circunstancias de cada cual.

En consecuencia, en la tradición occidental, el derecho a la información se formaliza desde la antigüedad pero, en su forma actual, lo hace con una vocación universal como parte de la “Declaración Universal” de 1948 (ONU 1948).

Ahora bien, si el derecho a la información tiene una vocación universal como categoría general de emitir, recibir y buscar información, es esta última característica la que fundamentará los derechos de los periodistas, porque el acceso a la información pública constituye la base de todo su trabajo, como lo veremos a continuación.

4. El derecho de acceso a la información pública como fundamento de los derechos de los periodistas

El Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión (cf. OEA 2010^b), que revisaremos más adelante, hablará de una relación estructural entre libertad de expresión, periodismo y democracia. Es decir, los dos primeros son consustanciales al desarrollo y consolidación de un sistema democrático plural y basado en el Estado de derecho, tal como fue fundamentado en Occidente desde pensadores como John Locke hasta Max Weber (cf. CHEVALIER 1977).

En cuanto al derecho a la libre de expresión del periodismo, éste no puede basarse sino en el bien público, como ya lo mencionaron muchos autores, entre ellos José María Desantes (DESANTES 1988: 24):

El informador opera por sí mismo, pero en nombre del público. Esto nos advierte que, cuando un informador no actúa debidamente, no puede ampararse en la libertad informativa.

En otras palabras, el fundamento de los derechos de los periodistas reside en el bien

público, es decir, en el deber de informar debidamente al conjunto de la sociedad. Ése es el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (cf. ONU 1948: art. 19) y de los otros instrumentos internacionales ya antes mencionados, así como de la Constitución Política Boliviana (cf. BOLIVIA 2009: artículos 106 y 107), y de la Ley de Imprenta (cf. BOLIVIA 1925).

A partir de ello, el presente trabajo considera que, doctrinalmente, los derechos de los periodistas se basan en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública, el mismo que recorrido un largo camino desde sus inicios hasta su reconocimiento internacional y nacional de hoy.

Así, en este punto, revisaremos los orígenes y surgimiento de este derecho; su consolidación nacional e internacional como base de los derechos de los periodistas; y su desarrollo específico en el Marco Jurídico Interamericano.

4.1 Orígenes y surgimiento del derecho de acceso a la información pública

En un sentido amplio, se puede contemplar el derecho de acceso a la información pública como una prerrogativa de los ciudadanos frente al Estado y de cara a los actores sociales no estatales que poseen información pública, como las empresas privadas que, por ejemplo, deben hacer públicos sus estados financieros anuales.

Sin embargo, en sus orígenes, hay que reconocer que este derecho nació en Occidente como una prerrogativa ciudadana frente al poder público (DARBISHIRE en SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 44)⁸:

El primer país en reconocer el derecho de acceso a la información fue Suecia en el año 1766, cuando adoptó su ley orgánica de libertad de prensa que otorgaba el derecho a acceder a los documentos oficiales.

La iniciativa de esta pionera ley se debe a un “sacerdote sueco-finlandés que era diputado, economista, tabernero, hombre culto y viajero, Anders Chydenius”, y el texto se denominó “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho

de Acceso a las Actas Públicas” (ACKERMAN & SANDOVAL 2005: 4).

Adicionalmente, otros autores (cf. PÉREZ & MAKOWIAK 2003) señalan a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como el texto legal que dio continuidad a este derecho, en sus artículos XIV y XV (ASSEMBLÉE NATIONALE 2012):

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de hacer el seguimiento de su empleo, determinar la cuota, la base imponible, la cobertura y la duración. Artículo 15. La sociedad tiene el derecho de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración (traducción de: PÉREZ & MAKOWIAK 2003).

Para Helen Darbishire (DARBISHIRE en SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 44 y ss.) el desarrollo posterior de este derecho puede caracterizarse en tres olas, las dos primeras caracterizan su surgimiento, mientras que la tercera su consolidación nacional e internacional.

La **primera ola se inicia** cuando los Estados Unidos de América adoptan en 1966 su Ley sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act o FOIA), con el enfoque de que “el acceso a los ‘registros’ de la administración -poder ejecutivo- deben ser identificados por el solicitante”. Se incluyen dentro de este período una serie de leyes sobre acceso a documentos oficiales, aprobadas por los gobiernos occidentales durante los años de 1970 y 1980: Noruega, Francia, Holanda, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Austria, Bélgica, Dinamarca, Portugal.

En este lapso, estas leyes otorgan el derecho de acceso a documentos oficiales aunque algunos se refieren ya a “acceso a la información” en general. Con ello, y con la excepción de Italia y a diferencia de la FOIA, “consagran uno de los emergentes principios fundamentales del derecho de acceso a la información: que los solicitantes no necesitan justificar su interés en la información buscada” (DARBISHIRE en SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 45).

Una **segunda ola** se da a partir de la caída del bloque socialista, cuando Hungría adopta una ley de este tipo en 1992 que será tomada como referencia por los países del bloque oriental en cuanto a plazos para recibir la información, excepciones y mecanismos de control de su aplicación. Los ex países socialistas fueron motivados para adscribirse a esta norma por su deseo de unirse a la Unión Europea, así aprueban leyes de acceso a la información: Lituania (1996), Letonia (1998), República Checa (1999), Estonia (2000), Eslovaquia (2000), Bulgaria (2000), Rumania (2001).

Así, cuando se aprueba la ampliación de la Unión Europea en mayo 2004, todos los nuevos países integrantes ya cuentan con leyes de acceso a la información pública⁹.

Como balance de esta **segunda ola**, se puede anotar que las leyes aprobadas durante este período tuvieron un alcance mayor que el de sus antecesoras, llegando a cubrir no solo toda la administración pública, sino a los organismos que disponen de fondos públicos. De la misma manera, se acortaron los plazos para recibir la información¹⁰, se precisaron los mecanismos de acceso y las excepciones.

4.2 La consolidación del derecho de acceso a la información pública y los derechos de los periodistas

En primer lugar y a nivel nacional, la consolidación del derecho de acceso a la información pública se da en una **tercera ola** de leyes, que tiene su foco en América Latina y el Caribe, cuando Colombia aprueba su texto en 1985 y México y Perú lo hacen en 2002. Bolivia aprobará un decreto en el 2005 en espera de la norma específica. Todas estas disposiciones pueden verse como resultado de la consolidación del sistema democrático en la región, con el consiguiente principio de transparencia de los actos de la administración pública (cf. DARBISHIRE en SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 46 y 47).

Sin embargo, **otros autores**, si bien comparten la periodización de las dos primeras olas de Darbishire, incluyen, posteriormente, en la **tercera ola** no solo a América Latina y el Caribe, sino al último

movimiento generado en Europa. Es el caso de la consultora de la UNESCO, Perrine Canavaggio, quien en el año 2011 contó ochenta y siete leyes nacionales en el mundo sobre el tema (cf. CANAVAGGIO 2011). En la actualidad la cifra de leyes de acceso a la información pública varía de noventa y tres a noventa y nueve o más, dependiendo de qué se considera una ley, si la misma está en efecto, o si el ente estatal que la ha aprobado es un país o territorio, como lo señala el sitio web de la red global Freedominfo que se dedica al monitoreo de este tema (cf. FREEDOMINFO.ORG 2013)¹¹.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, a la fecha la UNESCO, ha contado a dieciséis países con leyes similares: Antigua y Barbuda (2004); Belice (1994); Colombia (1985); Chile (2008); República Dominicana (2004); Ecuador (2004); El Salvador (2011); Guatemala (2008); Honduras (2006); Jamaica (2002); México (2002); Nicaragua (2007); Panamá (2002); Perú (2002) y Trinidad y Tobago (1999).

Igualmente, este organismo señala que Argentina (2003) y Bolivia (2005 y 2009) han aprobado decretos presidenciales en la materia y Brasil ha promulgado su ley el año 2012 (cf. UNESCO 2013).

En el caso de España, llama la atención que, si bien este tipo de norma tiene su fundamento constitucional, todavía no goza de una ley específica, aunque el Consejo de Ministros aprobó el 27 de julio de 2012 el Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La orientación de esta norma tan esperada ya fue prefigurada en varios eventos, como el Seminario Internacional “El derecho de acceso a la información pública”, que se llevó a cabo en la Universidad Complutense de Madrid, el 27 y 28 de junio de 2007. Su coordinador decía en ocasión de presentar sus actas (SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 32):

El reconocimiento como derecho fundamental, si se incardina dentro de los derechos especialmente protegidos de la Constitución Española que se encuentran en los artículos 14 a 29 –más la objeción de conciencia militar–, va a suponer una triple protección según establece el artículo 53 de la

Constitución: su desarrollo debe realizarse mediante Ley Orgánica que respete su contenido esencial; su amparo ante los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Este planteamiento es compartido por la “Coalición Pro Acceso”, plataforma conformada por organizaciones de la sociedad civil y personas en 2006, “con el fin de promover la adopción e implementación de una Ley de Acceso a la Información en España” (cf. COALICIÓN PRO ACCESO 2013).

En los Estados Unidos de América, en la actualidad, además de la **Freedom of Information Act** aprobada federalmente en 1966 (FOIA) y que ya mencionamos, prácticamente, la totalidad de los cincuenta Estados de la unión cuenta con leyes específicas, como se puede evidenciar en el sitio web de la Coalición Nacional por la Libertad de Información (cf. NFOIC 2013).

En segundo lugar, a nivel internacional se puede basar el derecho de acceso a la información pública en varios instrumentos (cf. CANAVAGGIO 2011: 7, 8 y 9):

- A nivel de la Organización de Naciones Unidas, el artículo 19 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (cf. ONU 1948); el artículo 19.2 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de la ONU (cf. ONU 1976); la “Recomendación sobre uso del multilingüismo y acceso universal al ciberespacio” (2003); y los “Principios directores para promoción del dominio público gubernamental” (2004), ambos de la UNESCO.
- A nivel de la Organización de Estados Americanos, el artículo 13.1 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” (cf. OEA 1969) y la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” (cf. OEA 2010).
- A nivel europeo, el “Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos” (cf. CONSEJO DE

EUROPA 2009), el primero de carácter imperativo para los miembros de la Unión Europea, aprobado el 18 de mayo de 2009 en Tromsø, Noruega.

Sin embargo, a nivel internacional y en materia jurisprudencial, la Sentencia de 19 de septiembre de 2006 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el Caso “Claude Reyes y otros Vs. Chile” marcó un hito al ser el primer internacional en establecer que el acceso a la información era un derecho humano fundamental, como parte del derecho a la libre expresión. El fallo dice en su voto resolutorio sobre el tema (OEA 2006: 64):

2. El Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los señores Marcel Claude Reyes y Arturo Longton Guerrero, con respecto a la decisión de la autoridad administrativa de no entregar información, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades establecida en el artículo 1.1 de dicho tratado, en los términos de los párrafos 114 a 123 de la presente Sentencia. Disienten el Juez Abreu Burelli y la Jueza Medina Quiroga.¹²

Y en el punto VII de la misma, “Violación del Artículo 13 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma (Libertad de pensamiento y de expresión) Alegatos de la Comisión”, fundamenta lo siguiente (OEA 2006: 46):

87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública⁸⁹. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

La importancia de esta sentencia ha sido reconocida en el mundo y ha servido de fundamento para otros fallos similares, como el del 14 de abril de 2009 de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH): “Unión Húngara para las Libertades Civiles c. Hungría” (cf. CONSEIL

DE L'EUROPE 2009^a)¹³, que no solo dará continuidad internacional al fallo de la CIDH antes visto, sino que brindará un elemento jurisprudencial de suma importancia para el fundamento de los derechos de los periodistas a partir del derecho de acceso a la información pública.

En el año 2005, la organización no gubernamental húngara TASZ había visto denegada su petición ante la Corte Constitucional de Hungría, para obtener información sobre un recurso introducido por un parlamentario que se oponía a la legalidad de una nueva legislación penal sobre delitos ligados al tráfico de drogas. Luego de la demanda y proceso respectivo, la CEDH falló a favor de TASZ bajo el argumento de proteger los derechos contenidos en el artículo 10 del “Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”, aprobado en primera instancia en Roma el 4 de noviembre de 1950 por el Consejo de Europa (CONSEJO DE EUROPA 2010: 11):

ARTÍCULO 10

Libertad de expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

El argumento del fallo señalaba que, en interés de la protección del citado artículo 10, la ley no puede permitir restricciones arbitrarias que podrían llegar a convertirse en censura indirecta. Asimismo, añadía que el requerimiento de este tipo de información es un quehacer básico para el ejercicio del periodismo, siendo el mismo inherente a la libertad de prensa que debe protegerse como parte de la apertura de espacios de debate público.

Sin embargo, la CEDH también argumentó que el ejercicio de esta misión no tiene que limitarse a los medios de comunicación o a los

periodistas profesionales, ya que la TASZ había sido también promotora de un espacio de debate público (CONSEIL DE L'EUROPE 2009^a: punto 27):

En l'espèce, l'aménagement d'un espace de débat public était le fait d'une organisation non gouvernementale. On peut donc dire qu'au travers de ses activités et des buts qui les sous-tendaient la requérante contribuait de manière essentielle à un débat public éclairé. La Cour a reconnu à plusieurs reprises l'apport important de la société civile au débat sur les affaires publiques.¹⁴

Finalmente, y a partir de este fallo de la CEDH, se puede entender el derecho al acceso a la información pública como derecho fundamental de toda la sociedad y no solo de los profesionales de la información. Este hecho tiene dos implicaciones:

En primer lugar, el desarrollo actual del derecho de acceso a la información pública alcanza no solo a la información producida y detenida por el Estado, sino también a la de interés público que esté en poder de particulares o de la sociedad civil (SÁNCHEZ DE DIEGO 2008: 15):

Existe otra vía para promover la transparencia y que tiene su justificación en el tipo de materias, como es el caso de la información medio ambiental, la información laboral y de evolución de la empresa para los representantes de los trabajadores, la propia del consumo o la referida a las empresas con cotización en bolsa, en este caso en virtud de las normas de buen gobierno corporativo. Se trata de disposiciones sectoriales que obedecen a diferentes razones pero, en todo caso, sobre temas que se considera importante que los conozcan el público en general o determinadas personas.

Y, en segundo lugar, si bien este derecho puede ser entendido como universal en cuanto al tipo de mensajes que cubre (noticiosos y de otra índole), los sujetos que lo detentan (periodistas y ciudadanos), los medios a través de los cuales se ejercita (de comunicación y de otros tipos) y los múltiples espacios en los que se lo practica, el conjunto de la ciudadanía no puede ejercerlo constantemente, por lo cual debe delegarlo a los periodistas sin que ello suponga una cesión irreversible ni mucho menos (SÁNCHEZ DE DIEGO 2011: 10):

Ya hemos manifestado que esa «delegación social tácita» del público, del sujeto universal de la información, en el periodista o la empresa informativa no supone una «exclusiva». En definitiva, no implica que la libertad de información del periodista se ejerza en forma de monopolio. Esto es, reconocer la función de intermediación y el protagonismo de los profesionales de la información y las empresas informativas en la comunicación social no supone negar el acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación social o el derecho que tienen a expresarse o a informarse» (Sánchez de Diego. 2010b: 9).

En suma, el derecho de libre acceso a la información pública es una prerrogativa universal del conjunto de la ciudadanía, la que en la práctica lo delega a los periodistas que lo ejercen, en su nombre, como parte de los derechos que hacen posible su quehacer profesional.

Ahora bien, en cuanto a los componentes esenciales del derecho de acceso a la información, hay un consenso internacional cada vez más depurado y unificado. En el año 2008, la UNESCO publicó uno de los estudios comparativos más exhaustivos en la materia. El mismo que realizado bajo la coordinación del Consejero Jurídico Senior para el ARTÍCULO 19 Campaña Mundial por la Libertad de Expresión, Toby Mendel, que resume nueve principios que debieran ser comunes a todo régimen de acceso a la información (cf. MENDEL 2008: 31 y ss.):

- La legislación sobre acceso a la información debe guiarse por la máxima transparencia.
- El Estado tiene la obligación de publicar la información clave.
- El Estado debe promover activamente la apertura del gobierno.
- Las excepciones deben definirse claramente y bajo estrictos criterios de "daños" e "interés público".
- Las solicitudes de información deben tramitarse de manera oportuna y justa en lo que se refiere a su facilitación y rechazo.
- Los costos de acceso a la información no deben impedir su acceso.

- Las reuniones públicas de las entidades del Estado deben abrirse al público.
- Las leyes contrarias a la máxima transparencia deben modificarse o eliminarse.
- Las personas que proporcionen información sobre acciones incorrectas deben recibir protección.
- A continuación veremos cómo se formaliza en la práctica el derecho de acceso a la información pública nivel interamericano, sintetizando así su desarrollo a nivel global.

4.3 Estándares americanos sobre el derecho de libre acceso a la información pública

En el año 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA publicó el informe *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales* (cf. OEA 2011^a), que se constituye en un estado de situación más actualizado del tema en el continente.

A continuación veremos el recorrido que se ha seguido hasta el establecimiento de estos “estándares”, para luego describirlos a modo de balance general de este punto, antes de pasar a la descripción de la relación del Marco Jurídico Interamericano y los derechos de los periodistas.

El reconocimiento regional del derecho de acceso a la información pública se da con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA 1969):

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

Posteriormente, en 1994, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), entidad que se caracteriza por agrupar, sobre todo, a propietarios de medios de comunicación, convocó a una conferencia hemisférica en el Castillo de Chapultepec, México, de la que salieron diez principios que se conocen como la “Declaración de Chapultepec”, la misma que “[...] se fundamenta en el presupuesto esencial de que no debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera sea el medio de comunicación” (SIP 1998: 1). En lo que respecta al derecho al libre acceso a la información pública, el segundo principio de este documento dice (SIP 1998: 5):

Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.

Acá también hay que mencionar que en el año de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA creó la “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, ente que desde entonces se ha constituido en uno de los principales promotores de este derecho en el continente (cf. OEA 2012^a).

Así, en el año 2000 la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y como fruto del trabajo de la “Relatoría”, aprueba la “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, cuyo segundo artículo tiene una definición y alcance más completos de este derecho (OEA 2000):

2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Igualmente, hemos visto la importancia que tuvo, para este recorrido, la sentencia de la

OEA sobre el caso *Claude Reyes vs. Chile*, con la admisión del derecho al libre acceso a la información pública como derecho humano fundamental (cf. OEA 2006). Luego, en el año 2008, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA aprobó diez “Principios sobre el derecho de acceso a la información” (cf. OEA 2008):

- El acceso a la información es un derecho humano fundamental sujeto solo a un régimen limitado de excepciones.
- El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.
- El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa.
- Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades de forma rutinaria y proactiva.
- Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información.
- Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley y ser claras y limitadas.
- La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
- Toda persona debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa.
- Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción.
- Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información con los mecanismos necesarios para el efecto.

Finalmente, el 29 de abril de 2010 la Asamblea General de la OEA aprobó la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”, sobre la base de un documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la

Secretaría de Asuntos Jurídicos (cf. OEA 2010^C).

Este documento, que hoy se constituye en el referente hemisférico en la materia, cuenta con siete capítulos: Definiciones, alcance y derecho de acceso; Medidas para promover la apertura; Acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas; Excepciones; Apelaciones; La Comisión de Información; y Medidas de promoción y cumplimiento.

En lo esencial, la “Ley Modelo” es importante porque es un compromiso mandatorio de alcance regional que establece lo siguiente (cf. OEA 2010^C):

- Define “información” de manera amplia, como “cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública; respecto de la cual la “Ley” a objeto de buscar “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”, sobre la base del principio de “máxima publicidad”, sujeta a “un claro y preciso régimen de excepciones” (**definiciones, alcance y derecho de acceso**).
- Instituye que el Estado defina y promueva esquemas modelo de publicación de la información que posee señalando claramente las clases de información clave, los medios o soportes de las mismas y los registros o archivos que las contienen (**medidas para promover la apertura**).
- Norma los procedimientos idóneos para la solicitud de información en manos del Estado, señalando límites para los costos, facilidades de acceso, funcionarios responsables, conservación de archivos, período de respuestas y avisos al solicitante. (**acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas**).
- Limita las excepciones a la entrega de información solo por daño a intereses privados; generación un riesgos claro, probable y específico de daños significativos; violación de comunicaciones confidenciales; explicando los casos de

divulgación parcial, divulgación histórica y casos de supremacía del interés público (**excepciones**).

- Fija la posibilidad de apelación por denegación de entrega de información dentro del sistema judicial del Estado y fuera de él, dejando la carga de la prueba del rechazo de entrega de información al funcionario público (**apelaciones**).
- Crea una “Comisión de Información” para la promoción de la implementación de esta “Ley” en el Estado, delimitando facultades y atribuciones necesarias para el efecto, que incluyan la posibilidad del trámite de sanciones administrativas y penales (**Comisión de Información**).
- Comisiona al Poder Legislativo el monitoreo del cumplimiento de la “Ley” y al Ejecutivo la capacitación de los funcionarios públicos para la correcta aplicación de la misma, así como al ministerio de Educación la formación de los ciudadanos en el tema en la educación primaria y secundaria.

Sobre la base de toda esta experiencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en su informe del año 2011 tres puntos fundamentales: los “Principios rectores del derecho de acceso a la información”, el “Contenido y alcance del derecho de acceso a la información”, y las “Obligaciones impuestas al Estado” por este derecho (cf. OEA 2011^a), los mismos que constituyen, según este organismo, los “Estándares americanos sobre el derecho de libre acceso a la información pública”.

En cuanto a los “Principios”, la OEA establece dos: de “máxima divulgación” y “de buena fe”. El primer principio, “**de máxima divulgación**”, es reconocido por el Sistema Interamericano como el rector no solo del derecho de acceso a la información pública, sino del derecho a la información, es decir, a “buscar, recibir y difundir informaciones”, en el marco del artículo 13 de la Convención Americana de 1969 antes descrito. En cuanto a su contenido, este principio “ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones” (OEA 2011^a: 5 y 6).

De este primer principio se derivan **tres consecuencias** (cf. OEA 2011^a: 7 a 26): el derecho de acceso a la información debe siempre garantizarse, por lo que el régimen de excepciones debe ser limitado y nunca interpretado de manera restrictiva; toda decisión negativa debe ser debidamente fundamentada, por lo que tiene que ser el Estado el que asuma la carga de la prueba de ello; y en caso de duda o vacíos legales debe primar siempre el derecho de acceso a la información.

El **segundo principio**, “**de buena fe**”, establece que para que el derecho de acceso a la información se cumpla efectivamente es esencial que los “sujetos obligados por este derecho [...] interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos” por el mismo. En otras palabras, que no solo cumplan la ley sino que faciliten los medios para el efecto y “promuevan una cultura de transparencia” en la gestión pública, actuando diligentemente y con “profesionalidad y lealtad institucional” (OEA 2011^a: 26 y 27).

Respecto del “**Contenido y alcance del derecho de acceso a la información**” en las Américas, la OEA señala tres condiciones necesarias que deben ser comunes a todas las legislaciones de los países miembros (cf. OEA 2011^a: 31 y 53):

- **Titularidad del derecho:** Las leyes nacionales deben asegurar la prerrogativa de este derecho a todas las personas sin ningún tipo de distinción y sin la necesidad de manifestación previa de interés alguno.
- **Sujeto del derecho:** Este derecho debe obligar a todo el Estado en todos los niveles de gobierno y ramas de poder, así como a los que manejan recursos públicos o brindan servicios públicos “esenciales para la comunidad”.
- **Objeto del derecho:** La información pública, como objeto del derecho, debe ser definida por ley de manera que no existan “exclusiones arbitrarias o desproporcionadas”

Y en lo que toca a las “**Obligaciones impuestas al Estado**” por este derecho (cf.

OEA 2011^a: 54 a 159), el organismo hemisférico dispone seis principales:

- **Obligación de responder** de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes de acceso a la información que le sean formuladas, con excepciones debidamente fundamentadas y nunca arbitrarias o que constituyan censura no justificada en el marco del sistema democrático.
- **Obligación de contar con un proceso administrativo** normado, sencillo, de fácil acceso, de pocos requisitos, gratuito o de bajo costo, ágil, con asesoramiento personalizado al solicitante si es necesario, y de respuestas negativas motivadas y pasibles de ser impugnadas ante órganos superiores o judiciales.
- **Obligación de contar con un recurso judicial** idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información, es decir, sencillo, efectivo, expedito y no oneroso; además de capaz de resolver si se vulneró el derecho de acceso y de reparar la falta si la hubiere.
- **Obligación de transparencia activa**, es decir, de suministrar habitualmente a los ciudadanos la máxima cantidad de información, completa, accesible en su lenguaje y actualizada, respecto de: la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado; la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos; la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere.
- **Obligación de recoger y producir información** para el cumplimiento de sus obligaciones legales, como medio para garantizar la efectividad de las políticas públicas de resguardo de los derechos sociales.
- **Obligación de generar una cultura de transparencia**, lo que significa promover en plazos razonables el desarrollo sistemático de campañas informativas de divulgación de la existencia del derecho de acceso a la información público y los procedimientos para su ejercicio.

- **Obligación de implementación adecuada** de las normas de acceso a la información, lo que implica mínimamente tres condiciones: diseñar un plan razonable en el tiempo para la satisfacción real y efectiva de este derecho; conservar y administrar la información mediante normas, políticas y prácticas; y adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios que estarán encargados de satisfacer este derecho.

5. A manera de conclusión

Una vez visto el derecho de acceso a la información pública como fundamento del derecho a la libre expresión de los periodistas, el presente artículo pretende formular un cuerpo de derechos de los periodistas cobijados por el Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, el mismo que puede resumirse en seis facultades y obligaciones:

- **Derecho a la libertad de expresión** en independencia, condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación, especialmente las que tienen que ver con la línea editorial o pertenencia a cierto medio de comunicación. Ello incluye buscar, recibir y difundir información de cualquier índole y sin límite de fronteras.
- **Protección especial de la libertad de expresión** sobre todos los asuntos de interés público, los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, los candidatos a ocupar cargos públicos. Sin embargo, no se reconoce protección sobre propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la pornografía infantil.
- Derecho a la reserva de fuentes, apuntes y archivos personales.
- **Admisión solo de responsabilidad ulterior por supuestos delitos o faltas** y únicamente para el respeto de los derechos o la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Las limitaciones deben ser compatibles con la preservación y el

desarrollo de sociedades democráticas y no deben constituirse en un medio de censura previa.

- **Protección contra restricciones indirectas** a la libertad de expresión de cualquier índole, política, económica o social, entre ellas, principalmente:
- **Protección contra las “leyes de desacato”** porque son consideradas como penalizadoras de la expresión al otorgar a funcionarios públicos una protección que otras personas no tienen.
- **Prohibición de exigencia de títulos o la colegiatura obligatoria** para el ejercicio de la profesión de periodista, porque hay un vínculo directo con la libertad de expresión que diferencia al periodismo de otras profesiones y la colegiatura puede asimilarse a un control directo o indirecto.
- **Prohibición de monopolios u oligopolios** que limiten o controlen directa o indirectamente la libertad de expresión. Al contrario, el Estado debe favorecer el pluralismo de los medios de información como garantía del desarrollo democrático.
- **Prohibición a altos funcionarios públicos de emitir declaraciones** contra medios de comunicación y periodistas por razón de su línea editorial, a través del control y sanción estatal si se diera el caso.
- **Obligación de los periodistas de regirse por conductas éticas**, que sin embargo, no debieran estar determinadas por los Estados.

Notas

1. Para mayores referencias ver: BEUCHOT, MESTRE, HÜBNER o MAYOS.
2. Para mayor referencia de las escuelas del derecho ver: CARRETERO 2005, BODENHEIMER 2007, GALLEGOS 2006, ATIENZA 2000, PÉREZ LUÑO 2007, GARCÍA SAN MIGUEL 2003.
3. Para una revisión de la filosofía política clásica ver CHEVALIER 1977, WOLFF 2009, GARCÍA 2006.
4. Jullien habla, en francés, de “universalisants” en lugar de “universels”, porque fundamenta que el primer concepto tiene menos carga etnocentrista europea. Para nosotros, en el entendido de que la evolución histórica de los derechos humanos los ha vuelto universales, utilizaremos este último vocablo (de vocación universal) para referirnos a los mismos. Utilizar la traducción

castellana de “universalizantes” puede ser más preciso, pero también podría llevar a confusión. El concepto de “vocación universal” tiene, además, la propiedad de asimilarse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

5. La Declaración del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa ya hacía referencia a una abstracción del ser humano, pero todavía no tenía la abstracción y radicalidad de la Declaración de la ONU de 1948. El texto francés decía en su primer artículo: “Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden ser fundadas más que por la utilidad común” (ASSEMBLÉE NATIONALE 2012, traducción libre del autor).
6. Emitir, recibir e investigar información. Ver también: DESANTES 1974.
7. Este artículo de 1948 ha sido reproducido, casi textualmente, por el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de la ONU de 1976, esta vez haciendo explícitas las formas de expresión del citado derecho. El “Pacto” dice en su artículo 19.2: 2. “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (ONU 1976).
8. El texto de Helen Darbishire, Directora Ejecutiva de Access Info Europe con sede en Gran Bretaña, se titula: “Normativa y realidad europea en el acceso a la información. La evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España”. La autora menciona como la segunda ley específica en la materia a la de Finlandia, promulgada en 1951.
9. En esta fecha ingresan a la Unión Europea: República Checa, Chipre (sólo la parte greco-chipriota), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. El 2007, se incorporarán Rumania y Bulgaria.
10. Un mes en Francia, dos semanas en Holanda y cinco días en Estonia.
11. En octubre de 2012, esta red publicó en el sitio mencionado una lista de consenso que se puede consultar en el mencionado sitio web: FREEDOMINFO.ORG 2013.
12. Este punto fue admitido por cuatro votos contra dos.
13. El nombre original de la ONG es “Tarsasag a Szabadságjogokért” (TASZ).
14. “En fin de cuentas, el establecimiento de un espacio de debate público ha sido realizado por una organización no gubernamental. Se puede entonces decir que a través de sus actividades y los propósitos subsecuentes, la demandante contribuía de manera esencial a un debate público esclarecido. La Corte ha reconocido en varias ocasiones el aporte importante de la sociedad civil al debate sobre los asuntos públicos” (traducción libre de la tesis).

Bibliografía y fuentes documentales

- ACKERMAN, John M. & SANDOVAL, Irma E. (2005). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Ciudad de México. IFAI, Cuadernos de Transparencia 07.
- ANTOINE, Cristián; ANGUITA, Pedro; JARAMILLO, Óscar (2002). “José María Desantes: El verdadero “inventor” del Derecho a la Información”, en: <http://www.saladeprensa.org/art320.htm> > (20/08/2012).
- ASSEMBLÉE NATIONALE (2012). “Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen”, en: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp> > (20/08/2012).
- BODENHEIMER, Edgar (2007). *Teoría del derecho*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica, quinta reimpresión.

- BOLIVIA (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz. Gaceta Oficial.
- BOLIVIA (1925). *Ley de Imprenta de 19 de Enero de 1925*. La Paz. Gaceta Oficial
- CANAVAGGIO, Perrine (2011). "El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente", en: <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf> (15/03/2013).
- CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago (2005). *Nueva introducción a la teoría del derecho*. Madrid. Universidad Rey Juan Carlos, Ciencias Sociales y Jurídicas N° 28.
- CHEVALIER, Jean-Jacques (1977). *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Madrid. Aguilar.
- CNE (2009). "En 8 días termina el cómputo del Referéndum Constituyente con una participación ciudadana del 90%" en *Referendo Constituyente 2009, Boletín N° 42, 2 de febrero de 2009*. La Paz. Corte Nacional Electoral.
- COALICIÓN PRO ACCESO (2013). "Sitio Web Coalición Pro Acceso. Porque tenemos derecho a saber", en: <http://www.proacceso.org/> (15/03/2013).
- CONSEJO DE EUROPA (2010). "Convenio Europeo de Derechos Humanos. Modificado por los Protocolos nos. 11 y 14 completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nos. 4, 6, 7, 12 y 13", en: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf (21/03/2013).
- CONSEJO DE EUROPA (2009). "Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos", en: http://www.access-s_to_Official-Documents_CofE_es.pdf (15/03/2013).
- CONSEIL DE L'EUROPE (2009^a). « Affaire Tarsasag a Szabadsagjogokert c. Hongrie » <http://juricaf.org/arret/CONSEILDELEUROPE-PEENNEDESROITSDELHOMME-20090414-3737405> (21/03/2013).
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL (2012). « Constitution de 1791 », en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html> (07/12/2012).
- DESANTES GUANTER, José María (1988). *El deber profesional de informar*. Valencia. Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- DESANTES GUANTER, José María (1974). *La información como derecho*. Madrid. Editora Nacional.
- FREEDOMINFO.ORG (2013). "93 Countries Have FOI Regimes, Most Tallies Agree", en: <http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-tallies-agree/> (15/03/2013).
- GALLEGO GARCÍA, Elio (2006). *Fundamentos para una teoría del derecho*. Madrid. Editorial Dykinson, segunda edición.
- GARCÍA SAN MIGUEL, Luis (2006). *Filosofía política. Las grandes obras*. Madrid. Editorial Dykinson.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coordinador) (2002). *Ciencias sociales: algunos conceptos básicos*. Buenos Aires. Siglo XXI, 2ª edición.
- JULLIEN, Claude (2008). « Universels, les droits de l'homme ? », en : *Le Monde Diplomatique*, París, febrero de 200.
- MENDEL, Toby (2008). *Libertad de Información: Comparación Jurídica*. París. UNESCO, 2ª Edición, Revisada y Actualizada.
- NFOIC (2013). "State Freedom of Information Laws", en: <http://www.nfoic.org/state-freedom-of-information-laws> (15/03/2013).
- OEA (2012^a). "Relatoría para la Libertad de Expresión", en: www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp (31/08/2012).
- OEA (2011^a). *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*. Washington. CIDH - OEA.
- OEA (2010). *Una Agenda Hemisférica para la Defensa de La Libertad de Expresión*. Washington. CIDH - OEA.
- OEA (2010^b). *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*. Washington. CIDH - OEA.
- OEA (2010^c). "Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información", en: http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf (22/03/2013).
- OEA (2008). "Principios sobre el derecho de acceso a la información", en: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/principios-sobre-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion.pdf> (26/03/2013).
- OEA (2006). "Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)", en:

- <cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (21/03/2013).
- OEA (2000). “Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”, en:
<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm> (26/03/2013).
- OEA (1969). “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, en:
<http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-mericana_sobre_Derechos_Humanos.htm> (16/02/2013).
- ONU (1976). “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, en:
http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm (08/02/2013).
- ONU (1948). “Declaración Universal de Derechos Humanos”, en:
<http://www.un.org/es/documents/udhr/> (16/02/2013).
- PÉREZ, Efraín & MAKOWIAK, Jessica (2003). “El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: Un enfoque constitucional”, en:
<iens/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm> (14/03/13).
- SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel (2011). “Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad”, en: *Dia-Logos*, FELAFACS, N° 82, 1 de noviembre de 2011, Lima.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel (coordinador) (2008). *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid. Universidad Complutense – CERSA.
- SAUTU, Ruth y otros (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires. CLACSO, Colección Campus Virtual.
- SIP (1998). “Declaración de Chapultepec y sus contribuciones”, en:
<icaciones.com/upload/files/libro_31_74.pdf> (26/03/2013).
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2012). “La universalidad de los derechos humanos y el relativismo cultural”, en:
<rrped/PedagogicasEspecializado/45.htm> (13/08/2012).
- UNESCO (2013). “Libertad de información en América Latina y el Caribe”, en:
<http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/> (15/03/2013).
- UNESCO (2005). *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. París. Unesco.
- VATICANO (1963). “Inter Mirifica. Sobre los medios de comunicación social”, en:
<t_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decree_19631204_inter-mirifica_sp.html> (20/08/2012).
- VILLALOBOS, Enrique (2000). *El derecho a la información*. San José de Costa Rica. EUNED, 1ª reimpresión.
- WEBER, Max (2008). *Economía y sociedad*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica, 17ª reimpresión.
- WOLFF, Jonathan (2009). *Filosofía política. Una introducción*. Madrid. Ariel Filosofía, segunda reimpresión.

Recepción: 19/02/2012.
Aprobación: 10/04/2013.

GÓMEZ MALLEA, Antonio (2013). “El derecho de la información como marco general de la libertad de expresión de los periodistas”. *Punto Cero*, Año 18 – N° 26 – mayo 2013. pp. 33-50. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Cochabamba.