

- _____, 1995, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6 (1): 65-78.
- SARTORI, G., 1989, "Videopolitica", *Rivista Italiana di Scienza Politica* 19: 185-197.
- _____, 1998, *Homo Videns: la sociedad teledirigida*, Madrid: Taurus, 1998 [*Homo videns*, Roma: Laterza, 1997].
- SIMON, H.A., 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics* 69: 99-118 [reimpreso en *Models of man*, Nueva York: Wiley, 1957, 241-260].
- _____, 1983, *Reason in Human Affairs*, Stanford: Stanford University Press.
- WATTENBERG, M.P., y BRIANS, C.L., 1999, "Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?", *American Political Science Review* 93: 891-899.
- ZALLER, J.R., 1998, "Monica Lewinsky's Contribution to Political Science", *PS: Political Science and Politics* 31: 182-189.

Derecho de acceso a la información pública: para qué y cómo

Juan Francisco Escobedo

El derecho a la información pública no es exclusivo de los periodistas; es el ciudadano el que tiene ese derecho. El derecho de acceso a la información pública es tan sólo un aspecto actual de lo plasmado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948. El derecho de acceso a la información pública alude al derecho de los ciudadanos a saber acerca de la información en los poderes públicos.

Esclarecer las confusiones que suscita el tema actualmente en México, permitirá allanar el camino hacia el ámbito político donde será preciso reglamentar el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública. Se analizan aquí algunos aspectos susceptibles de confusión. (Palabras clave: Derecho a la información, legislación y medios. Ley de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Declaración de Oaxaca, México.)



Del 2 de julio a relevancia el del derecho de acceso pública. Tal discusión ha

esta parte ha cobrado debate público acerca a la información pública ensanchado el horizonte

temático del cambio de régimen político en México. Pero, pese al interés que ha provocado entre actores sociales y políticos, reacios a discutir la cuestión hace apenas un año, el tema ha entrado en la agenda pública cargado de confusiones que es preciso dilucidar. Porque en buena medida, las reacciones negativas frente a todo intento previo para regular el amplísimo campo del derecho de la información, una de cuyas vertientes es el derecho de acceso a la información; se ha debido a los malos entendidos respecto de sus alcances y limitaciones. Esclarecer las con-

fusiones que suscita el tema, permitirían identificar buenas razones para exigirle al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión que atendieran la secular demanda de reglamentar el derecho a la información, empezando por el derecho de acceso a la información pública, que ha concitado el consenso de actores sociales cada vez más importantes y numerosos. Repasemos algunos aspectos susceptibles de confusión:

1. El derecho de acceso a la información pública no es una prerrogativa exigible exclusivamente por los periodistas. El sujeto universal de tal derecho es el ciudadano. Y cuando los periodistas se ponen en acción para ejercerlo, lo hacen en su condición de ciudadanos.

2. El derecho a la información no se agota en el derecho de acceso a la información pública, pero encuentra en la materialización de éste último derecho, el dispositivo legal y social indispensable para hacer exigible la satisfacción plena del derecho a la información, que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, consiste en que: "Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Si asumimos la referencia normativa de este tratado internacional, para establecer el ámbito temático del derecho a la información; tenemos que el derecho de acceso a la información pública, alude al derecho de los ciudadanos a investigar y recibir informaciones, que es uno de los variados y complementarios campos del derecho humano a la información.

3. El derecho a la información de acuerdo con la acepción amplia reconocida en la Declaración Universal de 1948, se desglosa en varios campos temáticos. Tal vez el más complejo y poco susceptible de regulación es el que se refiere al derecho de los ciudadanos a recibir información veraz y oportuna de parte de los medios de información. La responsabilidad de garantizar la materialización de este derecho radica en los periodistas, directores y dueños de los medios de comunicación. El derecho no puede sancionar la calidad del periodismo, pero si puede establecer

límites y sanciones al periodista y al medio, cuando trastocan los derechos de terceros. El ejercicio de la libertad de expresión y de prensa no es absoluto. Las sociedades democráticas han incorporado en sus normas jurídicas, reglas para respetar los derechos de las personas a la privacidad, a la intimidad, al honor y a la imagen propia. El derecho de los ciudadanos a un periodismo de calidad no es homologable con el derecho de acceso a la información pública. Se trata de dos ámbitos diferentes, pero complementarios, que sin perder su naturaleza específica, constituyen vertientes del derecho a la información, considerado en un sentido amplio.

4. El derecho de acceso a la información pública alude al derecho de los ciudadanos a saber acerca de la información radicada en los poderes públicos. La regulación de este derecho, para considerarse adecuada, deberá considerar y traducir en disposición normativa el siguiente principio: toda la información es pública, salvo aquella que la ley taxativamente señale como de excepción y no disponible para los ciudadanos. Las excepciones deberán definirse con rigurosa técnica jurídica en la ley de la materia, para no quedar a merced de la discrecionalidad de los funcionarios en turno de aplicar la ley. Las dudas e interpretaciones deberán ser resueltas por un órgano autónomo y no por la autoridad responsable de facilitar la información solicitada.

El anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos personales que se formuló en la Secodam nació muerto, porque además de que equivocaron el camino para formular y hacer viable políticamente la iniciativa, partía de una visión reduccionista del derecho. Pretendía exigirle al ciudadano razones y argumentos para solicitar información, cuando el ejercicio del



derecho a la información es potestativo y el uso de la información es libérrimo y no tiene más restricciones que aquellas que las propias leyes vigentes establecen. Por si esto fuera poco, incluyeron tal cantidad de excepciones que en la práctica hubiesen hecho nugatorio el ejercicio del derecho a la información. El gobierno de Vicente Fox no se ha comprometido lo suficiente con la posibilidad de presentar al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública. Después del primer intento fracasado, el anteproyecto ha quedado estancado en alguna oficina cercana al presidente. Nadie en el gobierno quiere hacerse cargo de la conducción de un deseable e intenso debate que permita discutir y enriquecer el anteproyecto gubernamental, que sólo tendrá viabilidad en el parlamento, si recoge efectivamente las exigencias de actores significativos de la sociedad civil como las que se formularon en la "Declaración de Oaxaca".

INFORMACIÓN PÚBLICA PARA QUÉ

El secreto, la discrecionalidad, la manipulación de los documentos oficiales, la destrucción de los archivos históricos y de gestión, la impunidad en el uso de la información pública, la sobreprotección de los funcionarios frente a la indefensión del ciudadano, han constituido algunos de los principales lubricantes para preservar y mantener los componentes autoritarios del régimen político en transición. No hay recurso más poderoso para debilitar y desterrar las prácticas de corrupción y alentar los procesos democráticos que establecer por mandato de la ley la obligación de los poderes públicos a entregar la información que les demanden los ciudadanos y los periodistas, con las excepciones establecidas por la propia ley. La criptocracia sólo se combate con información, transparencia y rendición de cuentas.

El poder público sin límites tiende al despotismo. Por ello, las instituciones y las autoridades de un orden político democrático necesitan de restricciones a su propensión autoritaria e impune. Tres vertientes de

contención, contrapeso y vigilancia tendrían que imponerse en un Estado moderno y democrático: Estado de derecho constitucional, división de poderes republicanos y libertad de información. Sin un cuerpo constitucional y legal, legítimo y eficaz, el poder político seguirá prohiendo sus actos y decisiones en la secrecía que fomenta la corrupción y la impunidad. México dispone de un Estado de derecho débil y en transición, que no es suficientemente eficaz para contener los resabios de ilegalidad y autoritarismo del régimen político en proceso de cambio. El país necesita un gobierno de leyes. Aún importantes segmentos de las elites políticas se encuentran y consideran por encima de la ley. El consenso en torno a la existencia y diseño del Estado de derecho constitucional del México postautoritario no existe. Prevalecen las visiones parciales y contrapuestas. No hay en este tema unidad en lo fundamental. No habrá por tanto cierre del proceso de cambio de régimen político si se elude la reforma de esta referencia irremplazable.

La división de poderes es un principio de organización política que tiende a evitar el control absoluto del poder público en el puño de un solo hombre. Pero no funciona sólo con la existencia de preceptos constitucionales. Está indisolublemente ligada la eficacia de la división de poderes a la existencia de una sociedad y comunidad política plurales y al origen diferenciado y legítimo del poder de quienes integran los órganos del Estado. El Poder Legislativo Federal hasta antes de las elecciones de 1988 jugó un papel subordinado al Poder Ejecutivo. Sólo cuando el PRI perdió la mayoría calificada empezó a emerger un parlamento autónomo, capaz de cumplir con sus funciones constitucionales de control, cooperación y contrapeso frente al presidente. Con la derrota del PRI se ha derrumbado la vieja hegemonía que controló políticamente al país desde 1920. Pero no ha sido sustituida, ni lo será, por otra hegemonía.

La era de los gobiernos divididos ha llegado para quedarse una buena temporada. El contrapeso entre los poderes es una necesidad, aun con el riesgo de disminuir la eficacia del Poder Ejecutivo. Pero en la fase de transición en que nos encontramos es indispensable una relación de este tipo. Ya vendrán las elecciones intermedias y los ciudadanos tendrán la oca-



sión de confirmar la correlación política actual o de otorgarle al presidente la mayoría que necesita para gobernar. En cualquier caso, el diseño institucional y legal del país no permitirá la llegada de una nueva hegemonía política. La vieja coalición gobernante no ha sido sustituida por una nueva. Lo que ha ocurrido es la llegada de un nuevo gobierno que está obligado a articular tantas coaliciones como iniciativas y proyectos se proponga enderezar eficacia.

La tercera vertiente de control de los poderes del Estado radica en la participación ciudadana y en la existencia de medios de información no subordinados a los poderes públicos. El periodismo independiente y veraz ha surgido y se ha mantenido pese a la propensión controladora del gobierno. El régimen político ha instrumentalizado la aplicación de la Ley de Imprenta, cuya vigencia data del 15 de abril de 1917. Este instrumento jurídico preconstitucional ha servido para articular una relación de complicidad y subordinación entre el Estado y los medios. Desde entonces a la fecha no ha sufrido ninguna reforma. El régimen priísta la usó de escudo para mantener la discrecionalidad en sus relaciones con los medios y cuando fue necesario la defendió como una ley intocable e irreformable. Es evidente que la libertad de información necesita de regulaciones jurídicas mínimas, pero actualizadas.

El periodismo no puede seguir considerándose como el "cuarto poder". No lo es y mucho daño le hace a la democracia y a las libertades civiles y políticas, que importantes medios y periodistas se perciban y comporten como un poder alterno a los poderes públicos. Los medios de información y los periodistas contrapesan, controlan e inhiben los excesos del poder y le hacen un servicio invaluable a la democracia y los ciudadanos, cuando orientan su ejercicio por principios fundamentales, como la búsqueda de la verdad y la difusión y preservación del interés público. Si la ética no es suficiente, entonces aparece la ley para garanti-

zar la protección del interés público sin detrimento de los derechos de los ciudadanos. La prensa libre es un activo social irremplazable y tiene frente a los ciudadanos la obligación de ofrecer una información de calidad.

El Estado por su parte estaría obligado a facilitar la información y acceso a los documentos públicos. La libertad de información en su doble vertiente converge en el derecho a la información. Para que las relaciones entre los poderes públicos, los medios, los periodistas y los ciudadanos sean razonables, legales y cooperativas es necesario que se lubriquen con información pública y con información publicada, adecuadas. Para que la parte que concierne al gobierno se cumpla es necesaria la existencia de una ley de acceso a la información pública. La parte que corresponde a los medios y periodistas exige un tratamiento más amplio, pero que encuentre en una ley como la aludida, un pivote fundamental para alentar el ejercicio de un nuevo periodismo.

INFORMACIÓN PÚBLICA, ¿CÓMO?

Desde la reforma al artículo 6º de diciembre de 1977, que incorporó en nuestro derecho constitucional positivo pero no vigente el derecho a la información; el ejercicio de este derecho ha sido nulo. Un cuarto de siglo ha transcurrido sin reglamentación. Factores y razones diversas han bloqueado la reglamentación. Todas las tentativas de regulación previas a las elecciones históricas del 2 de julio han fracasado. El obstáculo fundamental ha sido la existencia de una compleja trama de relaciones de complicidad entre el Estado y los medios, lubricada con la aplicación discrecional de las múltiples leyes vigentes en la materia.

El autoritarismo y la complicidad politizan la aplicación de las leyes y bloquean su puesta al día. La derrota del PRI y el debilitamiento de la trama de complicidades del régimen que declina, han abierto una inédita estructura de oportunidades para desmontar las complicidades a partir del establecimiento de regulaciones jurídicas básicas, como corres-

ponde a todo régimen y sociedad democráticos. Sin embargo, el rezago legal no podrá ser compensado de un solo impulso. El gobierno de Vicente Fox no dispone de la mayoría legislativa necesaria para sacar adelante sus proyectos. Si en 1997 fue bloqueada y descalificada como ley mordaza, la iniciativa de Ley de Comunicación Social presentada por el PAN, PRD y PT, hoy, pese a la derrota del PRI, no existen condiciones políticas para recuperarla. La característica básica de esa iniciativa era su ambiciosa pretensión de incidir en casi todos los temas que conciernen al derecho a la información, considerado en su sentido amplio.

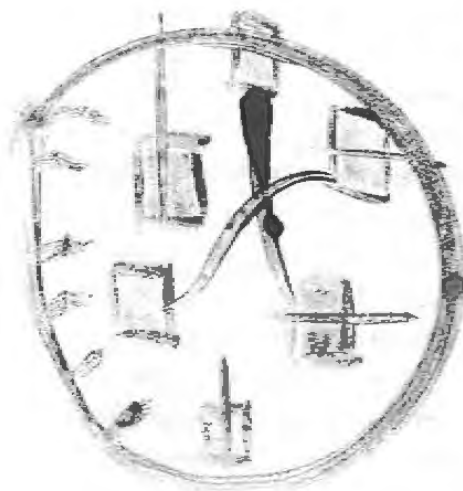
La evidencia política reciente derivada de la aprobación de las reformas constitucionales en materia indígena y la indefinida postergación de las reformas a las leyes hacendarias, exhiben a un poder legislativo nada complaciente con las iniciativas presidenciales y muy poco dispuesto a buscar consensos con el presidente. Intentar la reglamentación del derecho a la información a partir de un proyecto de ley omnicompreensivo, como el de 1997, sería tanto imposible como ineficaz.

42

Para cambiar el régimen es necesario articular consensos entre el Estado, los partidos y la sociedad. Las nuevas leyes se procesarán muy lentamente en el parlamento. La transición democrática tiene un sesgo

reformista y su viabilidad exige la moderación de los proyectos y posiciones de los actores sociales y políticos. La prisa y el maximalismo, después de un cuarto de siglo de congelamiento no parecen ser muy recomendables para fraguar el consenso en el poder legislativo, indispensable para reglamentar el derecho a la información.

Por todo ello, debería importarnos tanto el para qué como el procedimiento para conseguirlo. De ahí que sea extraordinariamente oportuna y atendible la propuesta que subyace en



la "Declaración de Oaxaca", publicada en *El Universal* el 25 de mayo de 2001. Apoyada por tres de los principales periódicos del país (*El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*) y por 74 periódicos regionales, además de organizaciones de la sociedad civil, académicos y organizaciones de periodistas. Cuya sugerencia se focaliza en la promoción y aprobación de una *Ley de acceso a la información pública*, dejando para después la regulación de los temas que no disponen de consenso. Lo interesante de la propuesta de Oaxaca, es que se acompaña del compromiso de los firmantes de acercar a quienes tiene derecho constitucional para presentar iniciativas de ley, un proyecto formulado desde la perspectiva de la sociedad. No es poca cosa, si consideramos que en 25 años el tema no ha avanzado en México, un centímetro.

43

