



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

PROGRAMA DOCTORAL:
“COMUNICACIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y ÉTICA EN
ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA”

**Los ciudadanos y los medios de comunicación:
El derecho a la información como práctica de formación
y desarrollo de la ciudadanía comunicativa**

Trabajo de Investigación que presenta
Carlos Alberto Camacho Azurduy,
para la obtención del Diploma en Estudios Avanzados,
bajo la dirección de la Dra. Carmen Vidal Montecinos.

Santiago de Chile, Año Académico 2002/2003

Para Claudia Soliz

*En camino otra vez, siempre adelante, sin descanso
Nunca he de soltar mi mano de la tuya...*

Hoy, en la noche del mundo y en la
esperanza de la buena nueva, afirmo con
audacia mi fe en el futuro de la humanidad.

Me niego a creer que las circunstancias
actuales hagan incapaces a los hombres
para hacer una tierra mejor.

Me niego a creer que el ser humano no sea más que una
brizna de paja azotada por la corriente de
la vida, y sin tener posibilidad alguna de
influir en el curso de los acontecimientos.

Creo que la verdad y el amor sin
condiciones, tendrán la última palabra.
La vida, aún provisionalmente vencida, es
siempre más fuerte que la muerte.

Creo igualmente que un día, toda
la humanidad reconocerá en Dios la fuente de
su amor.

Creo que la bondad salvadora y
pacífica llegará a ser, un día, la ley. El
lobo y el cordero podrán descansar
juntos, cada hombre podrá sentarse debajo
de su higuera, en su viña, y nadie tendrá ya
que tener miedo.

Creo firmemente que lo conseguiremos.

Martin Luther King

Índice general

Agradecimientos 7

- Introducción, 8
- LOS CAMPOS ARTICULADORES DE NUEVOS ESCENARIOS, 8
- DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA VÍA DE LA COMUNICACIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL, 11
- DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AL DERECHO A LA COMUNICACIÓN, 14
- ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO, 18

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema de investigación, 19

- 1.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN, 19
- 1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, 19
 - 1.2.1. Identificación del objeto de estudio, 19
 - 1.2.2. Formulación de la pregunta de investigación, 20
 - 1.2.3. Identificación de los objetivos de investigación, 20
 - 1.2.3.1. Objetivo general, 20
 - 1.2.3.2. Objetivos específicos, 20

CAPÍTULO II

Todos los derechos humanos para todos, 22

- 2.1. ¿QUÉ ES UN DERECHO HUMANO?, 22
 - 2.1.1. Necesidades y derechos humanos, 23
- 2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDEA MODERNA DE DERECHOS HUMANOS, 25
 - 2.2.1. Universalidad, 25
 - 2.2.2. Indivisibilidad, 26
 - 2.2.3. Justiciabilidad, 27
 - 2.2.4. Carácter inalienable, 27
- 2.3. GENERACIONES DE DERECHOS, 27
- 2.4. SISTEMA UNIVERSAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, 32
- 2.5. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, 35
 - 2.5.1. El panorama americano, 35
 - 2.5.2. La protección y promoción de los Derechos Humanos en la Comunidad Andina de Naciones, 40
 - 2.5.2.1. El panorama boliviano, 41
 - 2.5.2.1.1. La gobernabilidad democrática en Bolivia: situación de los Derechos Humanos Civiles y Políticos, 43

CAPÍTULO III

El derecho humano a la información, 45

- 3.1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN, 45
- 3.2. ETAPAS HISTÓRICO-INFORMATIVAS, 46
- 3.3. EL ACTA DE NACIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN, 47
- 3.4. LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN, 51
 - 3.4.1. El sujeto universal del Derecho a la Información, 52
 - 3.4.2. El objeto silogístico del Derecho a la Información, 52
 - 3.4.3. El contenido dialéctico del Derecho a la Información, 55
- 3.5. LA ACCIÓN DE *HÁBEAS DATA* Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, 56
- 3.6. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LAS AMÉRICAS, 59
 - 3.6.1. Horizonte general, 59
 - 3.6.2. Horizonte andino, 61
 - 3.6.3. Panorama nacional, 65
- 3.7. SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS AMERICANOS, 66
 - 3.7.1. Mandato y competencia de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 66
 - 3.7.2. Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión, 67

3.7.3. Estado actual del *Hábeas Data* y el Derecho de Acceso a la Información, 68

CAPÍTULO IV

La ciudadanía moderna, 70

- 4.1. ¿POR QUÉ HABLAR DE CIUDADANÍA HOY?, 71
- 4.2. EN BUSCA DE LA CIUDADANÍA, 73
 - 4.2.1. Ciudadanía política, 73
 - 4.2.2. Ciudadanía social, 76
 - 4.2.3. Ciudadanía económica, 77
 - 4.2.4. Ciudadanía civil, 79
 - 4.2.5. Ciudadanía intercultural, 80
 - 4.2.6. Ciudadanía cosmopolita, 81
- 4.3. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: LECTURAS HACIA SU ENCUENTRO, 83
- 4.4. CIUDADANÍA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS, 89

CAPÍTULO V

La ciudadanía comunicativa, 92

- 5.1. EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN, 92
- 5.2. EL EJE DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA: LA INFORMACIÓN, 93
 - 5.2.1. Concepto, 94
 - 5.2.2. Tipología, 97
 - 5.2.3. Información periodística, 99
 - 5.2.4. Información y opinión en la gestión de ciudadanía, 100
 - 5.2.5. Información y toma de decisión, 105
- 5.3. COMPONENTES DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA, 106
 - 5.3.1. La opinión pública, 106
 - 5.3.1.1. Espacios para su construcción, 108
 - 5.3.1.2. La formación de la opinión pública, 108
 - 5.3.1.2.1. Condiciones favorables, 111
 - 5.3.1.2.2. Problemas, 112
 - 5.3.2. La deliberación, 117
 - 5.3.3. La participación, 119
 - 5.3.3.1. ¿Para qué participar?, 119
 - 5.3.3.2. Modalidades, 121
 - 5.3.3.3. Participación e información, 122
 - 5.3.3.4. Participación en espacios locales, 125
 - 5.3.4. Participación y deliberación en el contexto de las capacidades políticas, 126
- 5.4. ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA COMUNICATIVA, 129
 - 5.4.1. ¿Qué entender por espacio público?, 129
 - 5.4.2. El espacio público en América Latina y el rol urgente de los medios masivos, 131

Conclusiones, 134

Fuentes de información, 136

Anexos, 143

- Anexo No. 1 - Declaración Universal de Derechos Humanos, 144
- Anexo No. 2 - Declaración sobre los Principios Fundamentales relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas, 149
- Anexo No.3 - Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 154
- Anexo No.4 - Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, 172
- Anexo No.5 - Propuesta de Formulación del Derecho a la Comunicación, 175
- Anexo No.6 - Declaración de Chapultepec, 178
- Anexo No.7 - Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información, 181
- Anexo No.8 - Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación, 194

Anexo No.9 - El Derecho del Público a Saber. Principios en que Debe Basarse la Legislación Relativa a la Libertad de Información, 198

Agradecimientos

En primer lugar valoro la notable dedicación de los profesores de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, España, quienes se trasladaron en varias ocasiones hasta América Latina para brindarnos, con excelencia, su amistad y conocimientos.

De igual modo, a la Universidad Diego Portales, de Santiago de Chile, que nos abrió sus puertas para coordinar y realizar los cursos. Especialmente deseo agradecer el compromiso solidario de Pedro Anguita, Coordinador del Programa Doctoral; sin su aliento y comprensión esta investigación no hubiera llegado a buen término.

Una especial muestra de profunda gratitud a Carmen Vidal, quien me guió con paciencia y virtud por los escarpados caminos de la investigación científica y social.

Y, sin duda, todo este recorrido no tendría valor si no reconozco el cimiento que da sentido y valor a mi vida, mis padres: Maru y Lolo. A mis hermanos de vida y de lucha: Ricardo Mercado, Gonzalo Camacho, Javier Lijerón, Juan Carlos Antonio, Gerson Loayza, Carlos Mamani y Edgar Antonio Pabón. Y a mis compañeros que desde el ámbito académico no se rinden ni se cansan ante la adversidad: Erick Torrico, Adalid Contreras, Sandro Velarde, Iván Miranda, Erick Butrón y Antonio Vargas.

Vimos el horizonte. Existe de verdad. Aunque quizá nunca seamos capaces de tocarlo, merece la pena intentar alcanzarlo. Eso me lo enseñaron ustedes. Por eso, con franca humildad y sincera emoción les rindo mi hondo homenaje de gratitud y afecto. *¡Gracias desde el fondo del corazón!*

Y para iniciar esta aventura, me considero con Silvio Rodríguez un enamorado más “escribiendo en el tiempo —y a pesar del tiempo—; en una larga rama que nos llega desde gloriosas profundidades, donde muchos conocidos y desconocidos, hacedores e hijos del pueblo, han grabado bellezas de todos los tamaños y significados.” Por ello, permítanme un rincón donde dejar estas páginas.

Introducción

Amo la palabra Hermano
que hace que tu vida
y mi vida unan sus manos y,
como balanzas busquen el equilibrio,
para que cuando tú bajes yo te alce
y cuando yo caiga tú me levantes.
Anónimo

LOS CAMPOS ARTICULADORES DE NUEVOS ESCENARIOS

En América Latina se valoriza en las últimas dos décadas la democracia como régimen institucional, pero se constata que aún falta mucho por avanzar para que subsista como una forma de vida donde no exista una brecha entre la formalidad de la ley, por un lado, y la conciencia y la práctica de los derechos humanos, por el otro. Esta profunda grieta se debe a que muy poco es lo que se avanzó en cuanto a tener una *governabilidad democrática* —que concierne a la relación entre el sistema político y la ciudadanía— por la falta de adecuación de la política y del Estado a las transformaciones sociales en curso producto de acelerados procesos de modernización¹. Estas “deficiencias afectan la viabilidad política de las estrategias de desarrollo y pueden poner en peligro la legitimidad misma del régimen democrático” (Calderón y Lechner, 1998: 12).

Los procesos de modernización requieren la conducción de una nueva acción política que tome en cuenta la mayor y mejor cooperación, participación e incidencia de los ciudadanos. De hecho, resulta paradójico que hoy en día asistamos a un auge de la “cultura del yo” (privatización de actitudes y conductas) que contrae drásticamente y cambia de forma el ámbito integrador —en tanto espacio compartido— que representa *lo público*. Una interacción que en el omnipresente espacio del mercado conforma *ciudadanos-consumidores* o *ciudadanos-espectadores*; en ambos casos, apartados en espacios privados e íntimos², bien demarcados en sus intereses, pasivos en el juego político del poder (pertenencia democrática).

Frente a esta situación, Fernando Calderón y Norbert Lechner se cuestionan si “¿No es el estar-juntos-con-otros, esa comunidad de semejantes, el espacio propiamente político de la democracia?” (:26). Y si “¿puede la población de nuestras sociedades (o sea, nosotros) llegar a ser ciudadanos? Vale decir: la gobernabilidad democrática presupone ciudadanos, pero ¿qué hace la democracia para formar ciudadanos?” (:38-39) y nosotros le añadiríamos, ¿qué hace la comunicación y la información para apoyar este proceso?.

¹ Cfr. Fernando Calderón y Norbert Lechner, 1998: 15-31.

² Como exponen Calderón y Lechner (:38), al no sentir el respaldo y reconocimiento del Estado, al percibirse amputado de su inserción comunitaria, el ciudadano se siente extremadamente vulnerable y tiende a retrotraerse al refugio de su intimidad. Es, como ellos la llaman, la “estrategia del caracol”, en la que “ya no se trata de que el ciudadano prefiera participar o no participar en la política. El problema de fondo es si la participación política todavía hace algún sentido para el ciudadano.”

Precisamente, la gobernabilidad democrática requiere patrones de corresponsabilidad entre el sistema político y los individuos como *sujetos de derecho* convertidos en *ciudadanos* —a partir de prácticas sociales, sistemas institucionales y representaciones culturales— que comparten algo común en libertad e igualdad. Todo esto está profundamente ligado a los procesos de democratización, de educación y de revalorización de los *derechos humanos*³, tal como lo recalcan los autores mencionados:

La ciudadanía presupone que las instituciones puedan garantizar a todos, como parte de los derechos individuales, todos los derechos sociales. En consigna, sólo si hay derechos hay ciudadanos (:34).

En este marco, se está configurando un *nuevo escenario político* donde los *medios de comunicación masiva* adquieren una creciente influencia en el ejercicio de la democracia y de la política. Por ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002a: 131) propone la necesidad de “buscar mayor congruencia entre comunicación y política, a fin de que ambas esferas se potencien para fortalecer, tanto en las instituciones estatales como en la sociedad civil, una cultura política deliberativa.”

Jesús Martín-Barbero (1998: xv) añade que la comunicación y la cultura son el “estratégico escenario que le exige a la política recuperar su dimensión simbólica —su capacidad de representar el vínculo entre los ciudadanos, el sentimiento de pertenencia a una comunidad— para enfrentar la erosión del orden colectivo.” Por lo tanto, se teje una red de relaciones entre comunicación, cultura y política articuladas por un “puente articulador fructífero” (Alfaro, 1997): *la ciudadanía*.

El restablecimiento de la democracia en Bolivia, en octubre de 1982, marcó el inicio de un proceso de cambio orientado a crear las condiciones necesarias para la edificación de una sociedad justa, democrática y participativa, en el marco del respeto a las garantías constitucionales de las personas. Sin embargo, luego de 20 años de vida democrática se constata que la “cultura política de la población se ha estancado e incluso empobrecido” debido a que se abandonó la *educación política* sobre la base de los valores democráticos: una tarea educativa ligada a incentivar el sentimiento de pertenencia a la comunidad —en el marco del diseño de modelos de sociedad y de Estado— y la convicción de que la solución de los problemas del país depende del protagonismo de las personas, es decir, de la participación activa y comprometida en la *esfera pública* (Peñaranda, 2001: 2).

Frente a este panorama, Susana Peñaranda (2001) plantea la urgente necesidad de trabajar desde todos los frentes en la constitución de una *nueva cultura política ciudadana*, capaz de formar una ciudadanía plena que estimule la conciencia sobre los derechos y deberes que tienen los seres humanos y fortalezca el sentimiento de pertenencia a la comunidad política, ahora debilitado por la poca participación en el ámbito público⁴. A

³ “Los derechos políticos han de ser iguales y comunes para todos los ciudadanos; las diferencias entre los distintos grupos pueden expresarse en los derechos civiles y sociales. Diferencias en opiniones y creencias en el caso de los derechos civiles y diferencias en las necesidades y recursos en el caso de los derechos sociales” (Calderón y Lechner, 1998: 36).

⁴ Mitchell Seligson (2001: 153) constata en una encuesta nacional realizada en el año 2000 que la participación ciudadana en el ámbito del gobierno local se ha reducido en el marco de aplicación de la Ley

decir de esta autora, “La nueva cultura política debe formar verdaderos ciudadanos, esto es, ciudadanos activos y responsables.”

Por lo tanto, estamos hablando de encarar procesos sociales de *construcción de ciudadanía*, o sea, responder a la interrogante sobre “cómo los supuestos ‘sujetos de derecho’ se convierten en tales a partir de prácticas sociales, sistemas institucionales y representaciones culturales”. En definitiva, un proceso de gestación de las subjetividades individuales y colectivas, de aprendizaje de expectativas recíprocas y de definición de un espacio de responsabilidad en relación con los “otros”, en general, y con el Estado o la autoridad pública (“otro privilegiado”), en particular: ¿qué derechos tengo?, ¿cuáles son mis responsabilidades (y las del otro hacia mí)? Precisamente, el “desafío de la transición actual está en la capacidad de combinar los cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía” en la cotidianidad (Jelin, 1996: 114).

En esta línea, los medios de comunicación masiva adquieren una importancia creciente constituyéndose en escenario de debate público y de construcción de verosimilitud del hecho político y, asimismo, en actores del proceso político: en la definición de la agenda pública, en la influencia de líderes mediáticos en la formación de la opinión pública, en la fiscalización de los actos del gobierno. Esta doble cualidad de los medios se explica por la “pérdida de legitimidad [y credibilidad] de los partidos y el debilitamiento de sus funciones típicas como mecanismos de expresión de las demandas ciudadanas” (PNUD, 2002a: 137).

Empero, a pesar de que los medios se han constituido en el ámbito de representación simbólica donde diversos grupos de la población —por medio de la ocupación del espacio público— expresan sus demandas e intereses, debaten los asuntos públicos y se reconocen como miembros de una comunidad, estos no pueden transformar estas demandas sociales —tarea de representación institucional de la política (*ibidem*)— en decisiones estatales (políticas públicas).

de Participación Popular, de 1994. Por ejemplo, en reuniones municipales ha disminuido de un 18% (1998) a un 15% (2000); porcentajes que se incrementan en el caso de las áreas urbanas, la menor edad, el sexo — las probabilidades de que una mujer participe son un 50% menores que las de un hombre—, el bajo nivel de educación y de ingresos. Una situación parecida se percibe en la elaboración de presupuestos y la planificación del plan operativo anual a nivel local, donde la participación se redujo de 11.8% (1998) a 8.8% (2000). Asimismo, las quejas ante el Comité de Vigilancia declinaron entre 1998 (12%) y el 2000 (9.8%).

DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA VÍA DE LA COMUNICACIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL

Los cubanos, por supuesto, no pretenden haber resuelto los problemas de la libertad de expresión, de la información y de la democracia revolucionaria con los discursos de Fidel Castro. Superadas las angustias de la supervivencia, han empezado a trabajar en esos problemas con la misma seriedad y el mismo ahínco con que se enfrentaron a los obstáculos de vida o muerte del bloqueo.
Gabriel García Márquez, 1975

La presente investigación se enmarca dentro del campo de la comunicación para el desarrollo o, siguiendo la reflexión de James Deane y Denise Gray-Felder (1997), la *comunicación para el cambio social*, concebida como un proceso de diálogo privado y público a través del cual se pretende que las personas —fundamentalmente los grupos marginados tanto política como económicamente— decidan quiénes son, qué quieren y cómo pueden obtenerlo y, así, mejoren su calidad de vida guiados por los principios de tolerancia, autodeterminación, equidad, justicia social y participación activa de todos.

Este enfoque propone una nueva agenda para la comunicación en el marco del desarrollo, trasladando el énfasis del proceso a los individuos y las comunidades como agentes protagonistas de su propio cambio, hacia el apoyo al diálogo y el debate sobre temas claves de interés que afectan a determinados grupos, con miras a incorporar adecuadamente información a los diálogos y debates, en suma, hacia un modelo de comunicación horizontal, persona-a-persona, de muchos-hacia-muchos, de la gente-para-la-gente.

Por todo ello, la comunicación para el cambio social nos permite reflexionar e intervenir estratégicamente desde un eje fundamental: el *derecho a la información*, que no se reduce a permitir a las personas saber lo que deberían pensar o hacer, sino que otorga “sentido a sus vidas y forma a sus aspiraciones. Es decir, tomar el control de sus propias vidas” (:13). Las personas adecuadamente informadas tienen los suficientes argumentos para opinar sustentadamente, participar en la definición e implementación de acciones de carácter público que afectan directamente su calidad de vida, controlar socialmente a las autoridades que las representan y sobre las que han depositado responsabilidades, debatir sobre problemas comunes y tomar decisiones para su presente y futuro. Todo esto es, sin duda, ¡ejercer su ciudadanía!

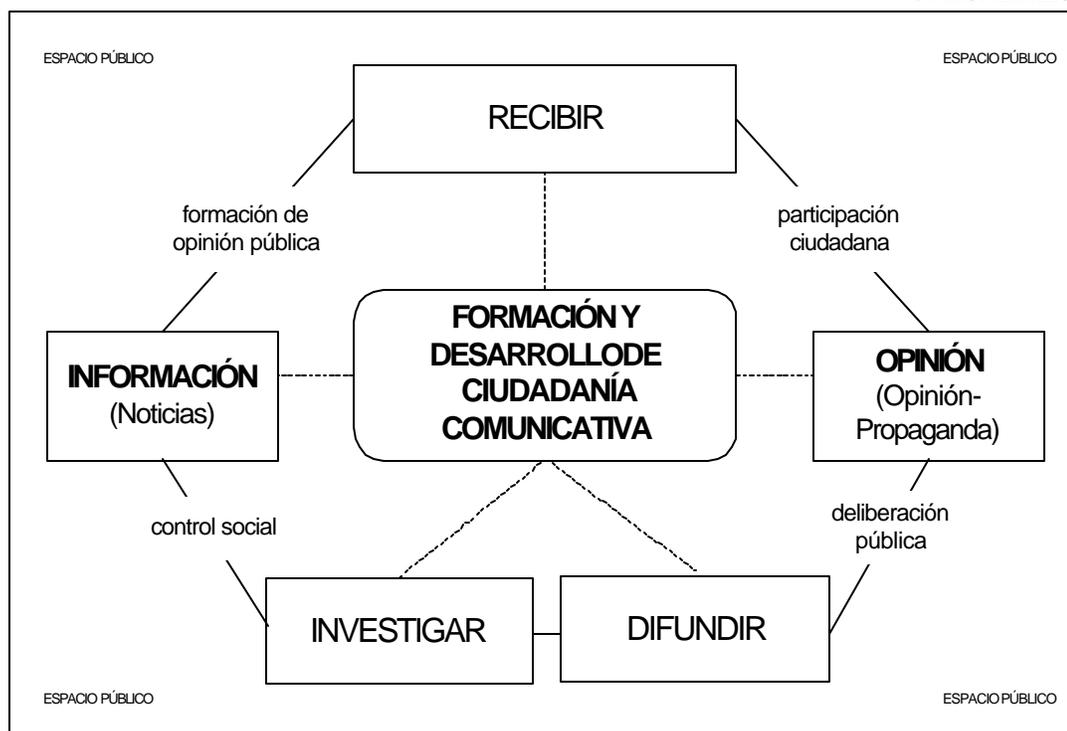
Si tomamos en cuenta que la información que circula públicamente proviene fundamentalmente de los medios, entonces, podemos hablar de una ciudadanía que también se construye a partir del consumo cultural (apropiación y uso) de la oferta mediática, y la que hemos definido con María Helena Hermosilla (1995) como *ciudadanía comunicativa*. En esta dirección, en el presente estudio esbozamos un *modelo teórico de construcción de ciudadanía comunicativa* (ver Gráfico 1) sobre la base del ejercicio pleno del derecho a la información, que incorpora los siguientes elementos: formación de opinión pública, participación ciudadana y deliberación pública, en el marco de gestación de espacios públicos democráticos.

Sin embargo, a pesar de las múltiples posibilidades de acceso a mayor cantidad y calidad de información y oportunidades de difusión de visiones de mundo diferenciadas —con sus aspiraciones, necesidades, experiencias y análisis— que permiten las tecnologías de la información y la comunicación⁵ en esta sociedad de principios de siglo, se percibe una profunda “brecha informativa” entre los que tienen posibilidades reales de acceso, aprovechamiento y uso, y los que han sido —¡y son!— marginados y excluidos, continuando “sin voz” e “invisibles” ante un mundo que parece avanzar sin ellos.

Entonces, la *construcción de ciudadanía*, en función del fortalecimiento de los nóveles sistemas democráticos en América Latina, empieza a constituirse en un tema prioritario en el ámbito estatal y en sectores no gubernamentales, especialmente en los académicos, donde se carece de reflexión científica que permita generar nuevos conocimientos al respecto para explicar y comprender la realidad. Precisamente, a partir de la reflexión generada por el Informe de Desarrollo Humano – Bolivia 2002 (DH-BOL/2002) — elaborado por el PNUD (2002a)— consideramos que la ciudadanía es donde se deben sintetizar los imperativos de la democracia y del desarrollo, con un marcado referente de lucha contra la pobreza. Porque pobre, en su dimensión subjetiva, es también aquel que no tiene ciudadanía, “a quien sus derechos le están siendo arrebatados por un sistema que no le permite ser ciudadano y le niega la dignidad” (:185).

⁵ A propósito, Deane y Gray-Felder (:21), comentan que “La actual revolución en las tecnologías de la información [TIC] representa probablemente el conjunto más profundo de desarrollos tecnológicos que la humanidad haya experimentado desde la Revolución Industrial. Las innovaciones de Internet, y del correo electrónico, en particular, han transformado la capacidad de comunicación en países con infraestructuras de telecomunicaciones a menudo dilapidadas, y han posibilitado el acceso a mucha más información sobre temas globales.” Empero, “La distribución de las nuevas TICs no es más equitativa. El 84% de los teléfonos celulares, el 91% de los aparatos de fax y el 97% de los usuarios de Internet se encuentra en los países desarrollados” (:23).

GRÁFICO 1 – MODELO TEÓRICO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA COMUNICATIVA



FUENTE: Elaboración propia.

En Bolivia, esta exigencia de *dignidad* es también una demanda de *justicia* y *equidad* directamente relacionada con el problema de la pobreza, ya que los sectores excluidos reclaman —en el plano de la subjetividad— ser respetados y tomados en cuenta para transformarse —con las suficientes oportunidades sociales y políticas— en actores que puedan configurar su propio destino en una relación de mutua colaboración con los demás. En esta línea se enmarca la propuesta del IDH-BOL/2002 desde una capacidad política considerada como crucial (la deliberación):

(...) que como resultado de procesos deliberativos, los pobres se conviertan en actores, sus protestas en propuestas, y que tengan la capacidad de acción y negociación en las instancias respectivas. Fruto de este proceso se debería llegar a consensos que sean favorables a este sector (:187).

La democracia debe asumir responsablemente la tarea de restituir la dignidad de los sectores sociales más afectados, particularmente los pobres y excluidos y vulnerables, expandiendo los espacios colectivos de *deliberación* en los que se despliegan y amplíen las *capacidades de decisión política*⁶ en torno a lo público como una manifestación del ejercicio ciudadano. Tal como aclara el PNUD (:203),

⁶ De acuerdo con el PNUD (2002a: 207), las capacidades políticas de una sociedad están asociadas a la relación entre instituciones (reglas), actores (ciudadanos) y cultura política (valores, creencias y actitudes que guían la acción de las personas en el espacio público). Y el desarrollo, tal como lo entendemos en este trabajo, justamente pretende el incremento de capacidades de las personas para lograr el tipo de vida que ellas prefieran.

En ese sentido, sólo una salida deliberativa que construya un espacio público en el que los derechos ciudadanos sean igualitarios para los distintos miembros de la comunidad política (es decir, donde la palabra de cada actor tenga el mismo valor y el otro sea considerado como igual), permitirá un intercambio libre, propositivo, en el que se dé un ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los distintos actores.

Para la consolidación de la democracia en América Latina es imperativo que los distintos grupos sociales se asuman como ciudadanos, con capacidad para convertirse —frente a la exclusión y discriminación en que viven— en sujetos capaces de ejercer derechos y deberes, buscando la participación activa en los espacios donde se toman decisiones (vida pública) que afectan de manera directa su vida cotidiana.

Vista desde este enfoque, la información como derecho fundamental —reconocido en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948— puede coadyuvar en la formación y ejercicio activo y responsable de la ciudadanía en el marco del desarrollo humano. Por lo tanto, aquí se diseña y fundamenta un modelo teórico de ciudadanía comunicativa. Mediante ésta las personas asumen, por medio del consumo cultural de la oferta informativa noticiosa, una competencia política que coadyuva en la generación de esferas públicas. Esto es, un conjunto específico de roles sociales a través de los cuales los ciudadanos se interesan sobre un hecho de interés público, forman un juicio al respecto y lo expresan (opinión pública), además de que toman decisiones, fiscalizan, demandan y ejecutan todas aquellas acciones que los lleven a defender intereses comunes en un contexto deliberativo (participación ciudadana).

DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AL DERECHO A LA COMUNICACIÓN

La democratización de la comunicación es, ante todo, una cuestión de ciudadanía y justicia social, que se enmarca en el derecho humano a la información y la comunicación. Vale decir, es consustancial a la vida democrática de la sociedad misma, cuya vitalidad depende de una ciudadanía debidamente informada y deliberante para participar y corresponsabilizarse en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Oswaldo León, 2002

Ya en 1969, Jean D'Arcy (citado por Hamelink, Cees, 2002: 1) planteó: “vendrá el día en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que incluir un derecho más amplio que el derecho del hombre a la información (...) Este es el derecho de los hombres a comunicarse”. Hace unos años atrás, el *Foro Mundial de Derechos Humanos “Viena +5”* (Ottawa, Canadá, junio 1998) exhortó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que convoque a una Conferencia Mundial de la Comunicación, que contemple una amplia participación de la sociedad civil, con el mandato de analizar y sustentar el reconocimiento del *derecho a la comunicación* para consolidación de la democracia.

Es así como el sueño de D'Arcy puede hacerse realidad, en una primera instancia, en la *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información*⁷ que —organizada por la ONU y encabezada

⁷ Se puede encontrar mayor información al respecto en el sitio de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, [Internet], en: «<http://www.itu.int/wsis/fr-es/basic/basic03.htm>».

por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)— se realizará en Ginebra, Suiza, en diciembre de 2003. Esta Cumbre tiene el propósito de desarrollar una visión y entendimiento común de la sociedad de la información y diseñar un plan de acción estratégico para adaptarse a esta “nueva” sociedad. De la misma manera, pretende sentar las bases para la *Conferencia Mundial de la Comunicación*, a realizarse en Túnez, África, el año 2005.

Nos encontramos en una primera fase del derecho a la comunicación, que es la consolidación del derecho a la información. Por ello es crucial trabajar en éste último con la intención de lograr el pleno ejercicio del primero. Porque, por ejemplo Antonio Pasquali y Romel Jurado (2002) reconocen que el derecho humano a la comunicación es condición *sine qua non* para que toda persona participe en la vida democrática de los Estados, así como para ejercer su derecho al desarrollo. En esta dirección, han formulado una propuesta sobre este derecho (véase Anexo No. 5), que engloba el ejercicio pleno e integral de los siguientes derechos:

- a) **Derecho a la libertad de opinión.**- Es la potestad de las personas de formular y emitir juicios propios sobre cualquier asunto público o privado.
- b) **Derecho a la libertad de expresión.**- Consiste en la utilización de cualquier medio, canal, forma o estilo para exteriorizar ideas, sin que se ejerzan formas de control o censura.
- c) **Derecho a la libertad de difusión.**- Se refiere a la realización de actividades de comunicación en igualdad de condiciones jurídicas, además de la posibilidad de constitución de empresas o entidades dedicadas a la comunicación.
- d) **Derecho a la información.**- Es la potestad de todas las personas para acceder, producir, circular y recibir todo tipo de información, salvo que afecte el derecho a la intimidad de las personas o que esté protegida por una cláusula de reserva estipulada en el ordenamiento jurídico.
- e) **Derecho al acceso y uso de los medios y tecnologías de la información y comunicación.**- Se asienta en la potestad para acceder y usar libremente los medios y tecnologías de la información y la comunicación en la producción, circulación y recepción de contenidos.

Justamente, el planteamiento de Pasquali y Jurado es ratificado por Pedro Farias (en Benito, Ángel, 1991: 338-339), quien concreta el derecho a la comunicación como el “conjunto de facultades, inherentes al hombre como ser sociable, para intercambiar y poner en común diversas formas de mensajes”. Para promover la “maduración social” y, así, desarrollar las virtualidades de la sociabilidad, el objeto de este derecho humano está

integrado no sólo por pensamientos, ideas y opiniones (libertad de expresión), sino también por informaciones (libertad de información). Por eso, son indisociables el derecho a la comunicación —como postulado de la sociabilidad humana— y el derecho a la información⁸.

Por su lado, Cees Hamelink (2002) parte de una concepción más englobante de todos los derechos reconocidos y reivindicados en torno a la comunicación e incorpora, de manera particular, los derechos relacionados con el nuevo escenario de la comunicación⁹, que van más allá del derecho a la información tal como fue plasmado hace más de 50 años. De este modo, Hamelink plantea una serie de derechos que deben ser tomados en cuenta para el reconocimiento, trazado y adopción de una declaración universal sobre el *derecho a la comunicación*¹⁰:

Derechos de Información:

- El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- El derecho a tener opinión.
- El derecho a expresar opiniones sin interferencia de los partidos públicos o privados.
- El derecho de la gente a ser adecuadamente informada acerca de temas de interés público.
- El derecho a acceder a información sobre temas de interés público (en poder de fuentes públicas o privadas).
- El derecho al acceso a medios públicos de distribución de la información, ideas y opiniones.

Derechos Culturales:

- El derecho a promover y preservar la diversidad cultural.
- El derecho a participar libremente en la vida cultural de nuestra comunidad.
- El derecho a practicar las tradiciones culturales.
- El derecho a disfrutar de las artes y del beneficio del progreso científico y sus aplicaciones.

⁸ En una primera instancia se puede afirmar que el Derecho a la Información implica a nivel individual: el derecho a informar y ser informado, la libertad de opinión y expresión, la protección de la privacidad y el libre acceso a la información; y a nivel institucional: el derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones, la libertad de acceso a las fuentes de información y el derecho a secreto profesional y a la reserva de las fuentes; a nivel colectivo, el derecho al libre y equilibrado flujo de la información, el derecho de réplica y la preservación de la integridad cultural.

⁹ El vertiginoso desarrollo de las NTIC, de la mano de la globalización de la economía, ha transformado el mundo contemporáneo y, por ende, los procesos sociales de comunicación a nivel planetario. Nunca como ahora la humanidad ha podido contar con un inédito potencial para comunicar, sin embargo, se ha visto diluido por la persistencia de desbalances en el acceso y distribución incluso de la tecnología más básica.

¹⁰ El Derecho a la Información es resultado de un devenir histórico que comenzó con el reconocimiento de derechos a los propietarios de los medios de información, luego a quienes trabajan bajo relaciones de dependencia en ellos (periodistas), y, finalmente, a todas las personas en 1948 con la Declaración Universal. Medio siglo después se torna ineludible incorporar un derecho más extensivo: el Derecho a la Comunicación.

- El derecho a la protección de la propiedad y patrimonio cultural nacional e internacional.
- El derecho a la creatividad e independencia artística, literaria y académica.
- El derecho a usar nuestro idioma en privado y público.
- El derecho de las minorías y los pueblos indígenas a la educación y a establecer sus propios medios de comunicación.

Derechos de Protección:

- El derecho de la gente a ser protegida de la interferencia con su privacidad por los medios de comunicación masiva, o por las agencias públicas y privadas involucradas con la recolección de información.
- La protección de las comunicaciones privadas de las personas frente a la interferencia de las partes públicas o privadas.
- El derecho a respetar el estándar del debido proceso en formas de comunicación pública.
- El derecho a protección frente a formas de comunicación que son discriminatorias en términos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
- El derecho a ser protegido frente a la información engañosa y distorsionada.
- El derecho a la protección frente a la propagación sistemática e intencional de la creencia que individuos y/o grupos sociales merecen ser eliminados.
- El derecho a la protección de la independencia profesional de los empleados de agencias de comunicaciones públicas o privadas frente a la interferencia de los dueños y administradores de esas instituciones.

Derechos Colectivos:

- El derecho de acceso de las comunidades a la comunicación pública.
- El derecho al desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones, a la consecución de recursos adecuados, la distribución del conocimiento y habilidades, la igualdad de oportunidades económicas y la corrección de las desigualdades.
- El derecho al reconocimiento de que los recursos del conocimiento son, a menudo, un bien común de propiedad de un colectivo.
- El derecho a la protección de dicho recursos de su apropiación privada por parte de las industrias del conocimiento.

Derechos de Participación:

- El derecho a adquirir las capacidades necesarias para participar plenamente en la comunicación pública.
- El derecho de la gente a participar en la toma de decisiones públicas sobre la provisión de información, la producción de cultura o la producción y aplicación del conocimiento.
- El derecho de la gente a participar en la toma de decisiones públicas en la elección, desarrollo y aplicación de tecnologías de comunicación.

Con esta óptica, la Plataforma por el Derecho a la Comunicación —que aglutina a Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) con actividades en el ámbito de la comunicación para el cambio social, a nivel local, nacional y global— lanzó, en noviembre de 2001, la *Campaña de Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información*¹¹ (CRIS, por sus siglas en inglés). Su propósito es abrir un amplio espacio de debate en la sociedad civil sobre el sentido y porvenir de la sociedad de la información.

La Campaña CRIS tiene una visión de la sociedad de la información fundada en el derecho a la comunicación, como medio para afianzar otros derechos humanos y fortalecer la vida social, económica y cultural de la gente y de las comunidades. Entonces, CRIS propone que la discusión en la próxima Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información no se puede centrar exclusivamente en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC), sino que debe tomar en cuenta otras temáticas: derechos humanos, acceso a la información, género, propiedad y control, gobernabilidad y fiscalización, diversidad y pluralismo, y derechos de propiedad intelectual.

ORGANIZACIÓN DEL ESTUDIO

Para cumplir sus propósitos este trabajo de investigación se organizó en seis capítulos. El primero incluye el tipo de investigación y el planteamiento del problema con sus diferentes elementos: objeto de estudio, pregunta y objetivos. El capítulo segundo esboza una aproximación a los derechos humanos, partiendo de una definición, sus elementos constitutivos y las generaciones de los mismos, además de una reseña sobre el sistema universal e interamericano de protección y promoción de derechos humanos — con cierta incidencia en el panorama boliviano.

El tercero bosqueja los principales rasgos que caracterizan al derecho humano a la información, incluyendo sus componentes (sujeto, objeto y contenido) y su reconocimiento en las Américas y en el país, sin dejar de lado un abordaje de la libertad de expresión y de información, el *hábeas data* y el derecho de acceso a la información en el marco de su situación actual. El cuarto capítulo aborda el tema de la ciudadanía moderna en sus múltiples manifestaciones (política, social, económica, civil, intercultural y cosmopolita) desde una óptica de su trascendencia actual, en miras a su gestión e imbricación con el desarrollo y los derechos humanos.

El quinto capítulo trata sobre la ciudadanía comunicativa, en un intento de buscar una definición apropiada, describir el eje articulante (derecho a la información) y sus componentes fundamentales (opinión pública, deliberación, participación) articulados en procesos de construcción de espacios públicos a nivel local. Y el último capítulo sintetiza los principales logros teóricos del estudio.

¹¹ Se puede encontrar mayor información al respecto en el sitio de la Communication Rights in the Information Society, [Internet], en: «http://www.comunica.org/cris/home_es.htm».

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema de investigación

Traje los pies desnudos para entrar en el siglo
esa comarca en clave / todavía ilusoria
vamos a no estrenarla con quimeras exangües
sino con el dolor de la alegría.

Mario Benedetti

Este primer capítulo incluye el afinamiento y la estructuración formal de la idea de investigación que contiene el tipo de estudio y el planteamiento del problema propiamente dicho (pregunta, objetivos y valor potencial).

1.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Por su naturaleza, esta tesis es *teórica* porque produce conocimiento abstracto sobre la ciudadanía comunicativa y sus componentes a partir del ejercicio del derecho a la información. Además, debido al enfoque que le pretendimos dar al estudio y a la revisión de la literatura sobre el estado actual del conocimiento sobre el tema, la investigación se inició como exploratoria. Una vez familiarizados con el tema obtuvimos información que nos ayudó a describir el objeto de interés, vale decir, seleccionar una serie de conceptos o variables y describir con la mayor precisión posible cada uno de ellos independientemente. Por lo tanto, la investigación continuó como descriptiva.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El planteamiento del problema de investigación incluye la identificación del objeto de estudio, la formulación de la pregunta, la identificación de objetivos (general y específicos) y el valor potencial del estudio.

1.2.1. Identificación del objeto de estudio

La presente investigación se concentra en el siguiente objeto de estudio:

El rol central del Derecho Humano a la Información como eje articulante de la formación de ciudadanía comunicativa que coadyuve, en el marco de la democracia y el desarrollo humano, a la gestación de espacios públicos en ámbitos locales, sobre dos ejes: el sincrónico o simultáneo de las informaciones (noticias) y opiniones (opinión, propaganda), y el diacrónico: ejercicio de las facultades de recibir, investigar y difundir, para plasmar procesos de formación de opinión pública y generación de participación ciudadana, control social y deliberación pública.

1.2.2. Formulación de la pregunta de investigación

El problema de investigación plantea la siguiente pregunta:

¿El Derecho Humano a la Información puede constituirse en eje articulante de la formación de ciudadanía comunicativa que coadyuve, en el marco de la democracia y el desarrollo humano, a la gestación de espacios públicos en ámbitos locales sobre el eje del consumo cultural de la oferta informativa noticiosa, y el de la formación de opinión pública, la participación ciudadana, el control social y la deliberación pública?

1.2.3. Identificación de los objetivos de investigación

1.2.3.1. Objetivo general

Con el afán de agotar y resolver la problemática teórica planteada nos propusimos el siguiente objetivo general:

Determinar y fundamentar el rol central del Derecho Humano a la Información como eje articulante de la formación de ciudadanía comunicativa, a partir de la gestación de espacios públicos en ámbitos locales en el marco de la democracia y el desarrollo humano, sobre dos ejes: el sincrónico o simultáneo de las informaciones (noticias) y opiniones (opinión, propaganda), y el diacrónico: ejercicio de las facultades de recibir, investigar y difundir, para plasmar procesos de formación de opinión pública y generación de participación ciudadana, control social y deliberación pública.

1.2.3.2. Objetivos específicos

Del objetivo general antes enunciado, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- a) Definir y describir los componentes (sujeto, objeto, contenido) del derecho a la información en el marco de los derechos humanos.
- b) Esbozar un panorama general del reconocimiento legal del derecho a la información en la Comunidad Andina de Naciones —con incidencia en el caso Boliviano— a partir del sistema universal e interamericano de protección y promoción de los derechos humanos.
- c) Establecer el estado de situación actual de la libertad de expresión y de información en los Estados Americanos, haciendo mención al tema del *hábeas data* y el derecho de acceso a la información pública.
- d) Plantear las diversas y complementarias dimensiones (política, social, económica, civil, intercultural, cosmopolita) en torno a la ciudadanía moderna a partir de las razones por las que el tema cobra importancia en la actualidad.

- e) Determinar algunas pautas teóricas para la construcción de ciudadanía en el marco del desarrollo y los derechos humanos.
- f) Precisar el concepto de ciudadanía comunicativa sobre la base de un eje articulante; el ejercicio pleno del derecho a la información.
- g) Describir y analizar los componentes que permitan la gestación de la ciudadanía comunicativa en el contexto del espacio público: opinión pública, participación ciudadana, control social y deliberación pública.

CAPÍTULO II

Todos los derechos humanos para todos

Uno apenas es una cosa cierta
que se deja vivir, morir apenas,
y olvida cada instante, de tal modo
que cada instante, nuevo, lo sorprenda.
Uno es algo que vive,
algo que busca pero encuentra,
algo como hombre o como Dios o yerba
que en el duro saber lo de este mundo
halla el milagro en actitud primera.
Jaime Sabines

2.1. ¿QUÉ ES UN DERECHO HUMANO?

En la presente investigación adoptamos la corriente iusnaturalista, conforme a la cual el origen de los *derechos humanos* radica en la naturaleza personal y social del hombre — titular de los mismos—, por lo que ni el Estado o la ley positiva los conceden, sino que los reconocen legalmente y regulan¹². Desde el momento en que el derecho existe es protegible y garantizable por el poder público. Entonces, el *derecho natural* (derecho natura) se comprenderá de acuerdo con Santo Tomás de Aquino como,

(...) el conjunto de las normas generales que, de acuerdo con las exigencias fundamentales de la naturaleza humana establece a que principios deben someterse las normas positivas que hayan de regir las relaciones de los hombres entre sí o con la comunidad como tal (citado por Balsells, Edgar, 2000: 20).

De ahí que al considerarlos como anteriores a la ley positiva se exige que ésta se adapte a su naturaleza, y que no se los limite por ninguna ley formal o acto del poder público o privado. Por todo ello, consideramos que los derechos humanos son las facultades que poseen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad, honestidad, respeto y dignidad. Para cumplir con esto, otorgan a las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de agentes individuales y colectivos (PNUD, 2000b: 16).

¹² Elizabeth Jelin explica que tanto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (del 26 de agosto de 1789), de la Revolución Francesa, como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América (del 12 de junio de 1776) —ambas fueron las primeras en reconocer los derechos humanos—, reflejan concepciones ancladas en el derecho natural. La versión norteamericana “implicaba el reconocimiento de la libertad ‘natural’ del hombre y su potencialidad, con la intención de reducir a un mínimo la interferencia del poder político [concepción liberal clásica].” La versión francesa, por su lado, “es un manifiesto contra la sociedad jerárquica y contra los privilegios, un manifiesto burgués universalizador anclado en la voluntad general ‘del pueblo’, que distingue entre el hombre (depositario de derechos naturales) y el ciudadano integrado a un sistema político, con derechos” (1996: 115).

Igualmente, expresan el compromiso de la humanidad de que se garantice que todas las personas pueden disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna, tal como lo asevera Alexia Escóbar y Hermen Ormel (1999: 13):

Un derecho humano es la facultad de poseer y disfrutar bienes —ya sean materiales o inmateriales— que se reconocen como de importancia o valor extraordinarios para todas las personas. Implícito en la definición de un derecho está el que todas las personas lo poseen y tienen la posibilidad de exigir su disfrute o ejercicio.

En síntesis, se los puede definir como principios de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, que están orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión tanto individual como social.

Sin embargo, algunos positivistas —que sostienen que los derechos humanos existen sólo si están concedidos por la ley estatal— han extremado su posición al sostener que los derechos reconocidos en documentos internacionales son compromisos simplemente morales y que al no ser positivados por cada Estado se constituyen únicamente en la proyección de ideas éticas. Esto ha permitido un avance muy escaso en el tema de la protección de los derechos humanos.

Hay que considerar que un derecho humano se realiza cuando las personas gozan de las libertades amparadas por ese derecho y el ejercicio de éste está garantizado y protegido por mecanismos sociales y jurídicos suficientes. Los derechos tienen *deberes*¹³ u *obligaciones* (*normas*) correlativos, cuyos titulares son los actores colectivamente responsables de la realización de los derechos humanos en la práctica. “Cuando un derecho ha sido violado o insuficientemente protegido siempre hay alguien o alguna institución que ha dejado de cumplir un deber” (PNUD, 2000b: 16).

2.1.1. Necesidades y derechos humanos

Por todo ello, los derechos humanos son un medio para la realización plena de la persona¹⁴, la satisfacción de sus necesidades básicas y la consecución de sus posibilidades. Toda persona es titular —ejerciente o no— de todos estos, aunque sólo ejercite los que esencial y existencialmente precise para realizarse como ser humano. “De aquí que la naturaleza humana, al paso de la historia, haya ido deduciendo derechos que, aun cuando incardinados en ella, no habían sido necesarios antes existencialmente” (Desantes, 1990: 27). Teniendo en cuenta esta situación, siempre se advertirá una modulación, decantación o nueva formulación de los derechos en relación a una nueva

¹³ Existen deberes perfectos e imperfectos. “Los deberes perfectos especifican tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la persona respecto de la cual se ha de cumplir. Los deberes imperfectos, por el contrario, dejan abierta tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la fuerza del deber que se debe cumplir” (PNUD, 2000b: 16).

¹⁴ El hombre es persona, es decir, sustancia individual de naturaleza racional. En este plano de la personalidad, hombres y mujeres son por naturaleza iguales (principio de igualdad sustancial). Jurídicamente la persona es centro de atribución de derechos, deberes, obligaciones, responsabilidades y facultades.

necesidad o posibilidad humanas. El ejercicio libre de los derechos humanos es la suprema prueba de una vida plena.

Hay que considerar, no obstante, que las distintas experiencias y obligaciones —de respetar, proteger, asegurar y promover— concernientes a los derechos no están confinadas únicamente a la satisfacción de las necesidades humanas, que constituye el paso inicial. Entonces, nos parece adecuado hacer una revisión de éstas siguiendo la línea de Abraham Maslow (citado por Namakforoosh, Mohammad, 1995: 32), quien las jerarquizó en cinco niveles:

- 1) Necesidades fisiológicas: alimentación, vestido, vivienda o abrigo. Son las necesidades básicas que uno debe satisfacer para sobrevivir.
- 2) La salvaguarda y la seguridad: la gente desea mantener y proteger lo que ha adquirido. En este nivel la persona se siente motivada a guardar satisfactores para uso futuro, al ahorro.
- 3) La estabilidad: cuando el individuo ha alcanzado la sensación de estabilidad, llega al nivel medio de la jerarquía. Las necesidades sociales se vuelven aquí de primera importancia y se caracterizan por un deseo de pertenecer a grupos y el deseo de participar y a asociarse, deseando ser amado.
- 4) Las necesidades del ego están en el cuarto nivel y tienen dos facetas: primero se relacionan con la autoestimación, o sea, el sentimiento de confianza en sí mismo, de logro, de competencia y de conocimiento. En segundo lugar, las necesidades del ego son satisfechas por otros cuando una persona logra una reputación de excelencia, la cual implica el respeto que gana la persona de su grupo de sus semejantes, el status, el reconocimiento y la apreciación que alcanza.
- 5) Maslow colocó en el pináculo de la jerarquía de necesidades las de autorrelación, que son las de crecimiento personal y profesional. Incluyen el concepto de autoactualización, el poder satisfacer el propio potencial como ser humano.

Todas estas necesidades se relacionan directamente con los derechos humanos. Al mismo tiempo, Mohammad Namakforoosh (1995: 33) plantea con Maslow una adicional separada de las otras en la jerarquía: la necesidad de saber o conocer, cuyo paso inicial es estar bien informados. Aunque él reconoce que “la necesidad de saber existe a todos los niveles de la jerarquía de necesidades de Maslow, las demandas de la nueva sociedad [informativa]¹⁵ hacen que tenga precedencia sobre todas las otras necesidades.” Todo esto ilustra la importancia de la *necesidad de estar informado* como una fuerza principal para ejercer la ciudadanía.

Por su parte, Carlos Soria (1991: 73) habla de un fin social común que permita dar cohesión y unidad a las sociedades, y alcanzar su verdadera y real democratización. Este

¹⁵ Manuel Castells (1999: 47) establece una distinción analítica entre las nociones de *sociedad de la información* y *sociedad informativa*. El primer término destaca el papel de esta última en la sociedad, aunque él sostiene que la información —como comunicación del conocimiento— ha sido primordial en todas las sociedades. En contraste, el término *informativa*, “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico.”

fin —en vía de generalización— es principalmente la defensa de los derechos y deberes de la persona humana, especialmente del derecho a la vida, a la información, al honor, a la intimidad y a la paz.

2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDEA MODERNA DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos están grabados en el corazón de la gente; ya lo estaban desde mucho antes de que los legisladores redactaran su primera proclamación. Los derechos humanos no van en contra de nadie sino en beneficio de todos. Los derechos humanos constituyen una legítima exigencia y una solemne responsabilidad. Los derechos humanos deben ser una fuente de potenciación para todas las personas, no sólo para algunos privilegiados.

Mary Robinson, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 1998

La Declaración Universal de 1948 introdujo la concepción contemporánea de derechos humanos, caracterizada primordialmente por la universalidad e indivisibilidad de estos. Se extiende, renueva y amplía el consenso sobre esta concepción en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, suscrita y aprobada por 171 Estados en la *II Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, el 25 de junio de 1993, cuando en su párrafo 5to. afirma:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Además de la revisión de los criterios de universalidad e indivisibilidad añadimos a continuación, por su importancia actual, el tratamiento de la justiciabilidad y el carácter inalienable de los mismos.

2.2.1. Universalidad

La consagración de la universalidad fue afirmada desde la I Conferencia Mundial de Derechos Humanos¹⁶, de Teherán (1968), y profundizada en la II Conferencia Mundial, de Viena¹⁷ (1993). De acuerdo con Benvenuto (:82-83) hay dos acepciones para el término universalidad de los derechos humanos:

- a) A partir de la Revolución Francesa se atribuye validez absoluta y eterna a los derechos humanos. Ello se fundamenta en que por su

¹⁶ La Declaración de esta I Conferencia se puede ampliar en el sitio del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), [Internet], en: «http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/b_tehern_sp.htm».

¹⁷ La Declaración de esta II Conferencia se la puede consultar en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: «[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)».

naturaleza, todos los hombres tienen ciertos derechos garantizados por Dios o por la razón.

- b) La segunda acepción sugiere que los derechos humanos son válidos y exigibles para y por todas las personas en igual condición, en todas partes, en un determinado contexto socio-histórico. Esto último relacionado con las luchas de conquistas de derechos y las condiciones favorables para su reivindicación.

Los derechos, por lo tanto, son un valor universalmente exigible e inviolable, en cuyo seno se percibe el surgimiento de nuevos derechos impulsados por las transformaciones sociales y las condiciones históricas (carencias, intereses, medios para su realización, clases en el poder, etc.) que los justifiquen.

Al respecto, Michael Perry (1997, citado por Benvenuto: 85) sostiene que “Algunas cosas son buenas y otras no para algunos seres humanos, pero deberían serlo para todos los seres humanos. Si todo ser humano es sagrado, algunas cosas —algunas prácticas— no deberían ser hechas a ningún ser humano, porque la práctica mala lo es para todo ser humano”.

2.2.2. Indivisibilidad

La Proclamación de Teherán de 1968 adoptada por la I Conferencia Mundial de Derechos Humanos, propuso la indivisibilidad de estos frente a esa “distinción absoluta entre las generaciones de derechos [que] lleva a paradojas nefastas para la propia validación y universalización de los derechos humanos” (Benvenuto: 91-92).

Estos derechos (como un todo) constituyen un complejo integral, único e indivisible que no admite una visión fraccionada, compartimentalizada o atomizada, como la que alimentaron los Pactos Internacionales de Derechos (ver 2.4.) y las llamadas “generaciones de derechos” (ver 2.3.), a favor del reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto, Benvenuto (:37) apunta que las normas constitucionales relacionadas con estos últimos no han tenido condiciones de convertirse plenamente en realidad: “Sea a nivel nacional, sea a nivel internacional, los derechos humanos económicos, sociales y culturales no gozan aún del *status* adquirido por los derechos humanos civiles y políticos.”

Se puede afirmar que los derechos humanos son indivisibles en dos sentidos (PNUD, 2000b: 16):

- a) No hay una jerarquía entre diferentes tipos o “generaciones” de derechos. Todos son necesarios para una vida digna.
- b) No se puede reprimir algunos derechos para promover otros.

Los diferentes derechos componen, así, una unidad indivisible, interdependiente e interrelacionada, ya que sin la realización y efectividad de unos, los otros se reducen a meras categorías formales y carecen de verdadera significación.

2.2.3. Justiciabilidad

La justiciabilidad se refiere a las exigencias actuales de validación de los derechos humanos. Las declaraciones internacionales de derechos y las constituciones nacionales deben poseer significación práctica a partir del momento que tienen posibilidad real de efectiva aplicación, en la perspectiva de la validez práctica (Benvenuto: 94-95).

En este camino la justiciabilidad no se restringe a mecanismos tradicionales o amistosos de resolución de conflictos, sino que se perfila en la construcción y fortalecimiento de mecanismos jurídicos de aplicabilidad, protección y exigibilidad de los derechos (“derechos justiciables”), “en función de una conciencia social creciente generada por el hecho de atribuirles valor fundamental” (:96). El sistema americano de protección de los derechos humanos tiene mucho camino por recorrer en la identificación de contenidos justiciables (exigibilidad jurídica) y sistemas de control de los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

2.2.4. Carácter inalienable

Los derechos humanos son inalienables porque no se puede ser despojado de ellos por otros, ni se puede renunciar a ellos voluntariamente.

2.3. GENERACIONES DE DERECHOS

En el presente estudio se tomará en cuenta, con las reservas mencionadas en 2.2.2., la clasificación que distingue los derechos humanos en generaciones. Esta ordenación sólo se sustenta en el surgimiento, validación y discusión progresiva de los mismos en los organismos internacionales y no en términos de prioridades o jerarquías (Balsells, 2000; Benvenuto, 2001).

Empero, Cançado (en Benvenuto: 21-22) sostiene que esta división es una “fantasía nefasta”, histórica y jurídicamente infundada, ya que el fenómeno que hoy testimoniamos “no es el de una *sucesión*, sino de una *expansión, acumulación y fortalecimiento* de los derechos humanos consagrados, en consonancia con una visión necesariamente integrada de todos los derechos humanos.”

- a) **Derechos de primera generación.**- Son los que han tenido un desarrollo normativo más antiguo. Desde la concepción liberal clásica de la Declaración Americana (1776) y de la Declaración Francesa (1789), los derechos humanos —principalmente civiles y políticos consagrados en ambas— tienen la finalidad de limitar el poder y los excesos del Estado en relación a los individuos, estableciendo una serie de garantías. Por ello, se consideran de primera generación los *derechos humanos civiles* y *derechos humanos políticos*, los que obedecen a una

doble consideración del individuo: como persona humana (hombre) y como miembro activo del Estado (ciudadano), respectivamente.

Del mismo modo, imponen al Estado un deber de no inmiscuirse en el ejercicio de tales derechos y, más bien, reconocer y garantizar su ejercicio organizando los mecanismos necesarios para tal efecto (adecuada fuerza pública y eficiente sistema judicial). Son derechos individuales, los cuales corresponde reclamar a la propia persona. Se encuentran reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*¹⁸ (PIDCP).

Entre los *derechos civiles* se pueden citar a los siguientes:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona;
- a la protección contra la tortura, las penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- al reconocimiento jurídico e igual protección ante la ley;
- contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- a la presunción de la inocencia hasta que se pruebe lo contrario y a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial;
- a la libertad contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia;
- de casarse y fundar una familia;
- de tener una nacionalidad;
- a la propiedad privada;
- a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- a la libertad de circulación y de asilo;
- a no ser tenido en estado de esclavitud o servidumbre;
- a la honra, dignidad y reputación.

Los *derechos políticos* son:

- Derecho a la libertad de opinión y expresión libre del pensamiento;
- a la libertad de reunión y asociación;
- a participar en la conducción/dirección de asuntos públicos directamente o por medio de representantes;
- a elegir (votar) y ser elegido (en elecciones);
- a pedir o a demandar de la autoridad pública;
- a militar en partidos y asociaciones políticas.

¹⁸ El Documento completo se lo puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm».

Ambas “generaciones” de derechos son reclamables en todo momento y en cualquier lugar, y no pueden ser limitados ni vulnerados. El núcleo fundamental de derechos inderogables de esta primera generación está conformado por los derechos a la vida, a no ser sometido a tortura o esclavitud, y a no ser condenado por aplicación retroactiva de las penas (Cañado, en Benvenuto: 26).

Toda persona que haya sufrido la violación de sus derechos civiles y/o políticos, de acuerdo con el PIDCP, podrá interponer un recurso efectivo, ante el que la autoridad judicial competente, administrativa o legislativa, decidirá las posibilidades del recurso judicial y cumplirá toda decisión en que se haya estimado procedente.

Sobre la necesaria interrelación e interdependencia de estos con los derechos de segunda generación, el PIDCP reconoce que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.”

- b) ***Derechos de segunda generación.***- Los *derechos humanos económicos, sociales y culturales* se consolidan a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX derivados del crecimiento de los ideales socialistas y del surgimiento del movimiento laboral en Europa.

Aunque destinados a todos los seres humanos, incluyen una preocupación central por los grupos vulnerables¹⁹. La Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1917 fue la primera en tratar estos derechos e instituir una “nueva” sociedad teniendo por base el derecho al trabajo, además de la educación y la salud. De la misma manera, estos derechos se consagran en la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado —bajo la orientación filosófica marxista—, de la Rusia de 1919, y en un proyecto social-democrático de la Constitución Alemana de ese mismo año. Estos derechos se encuentran reconocidos en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*²⁰ (PIDESC).

¹⁹ “La noción de vulnerabilidad a las violaciones de derechos humanos de ciertos grupos se viene estableciendo como una alternativa a las tradicionales categorizaciones de ‘excluidos’ o ‘empobrecidos’, constituidas con base en una visión que privilegia aspectos estrictamente económicos, en detrimento de otros de naturaleza social y cultural” (Benvenuto: 97). En consecuencia, la vulnerabilidad combina condiciones económicas, sociales y culturales de grupos vulnerables (“nuevos movimientos sociales”: ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores, de auto-ayuda, étnicos, sexuales, religiosos, étnicos, políticos, etc.) con una carga emergente de exigibilidad y reivindicación —tanto individual como colectiva— de derechos humanos.

²⁰ El Documento completo se lo puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm».

De segunda generación son los siguientes derechos:

- Al trabajo.
- A condiciones laborales justas y favorables.
- A una remuneración equitativa y satisfactoria (salario justo) que asegure una existencia conforme a la dignidad humana.
- A la huelga y a la libertad sindical (a fundar un sindicato y a sindicalizarse).
- A la seguridad social (seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad).
- A la protección y asistencia a la familia, a las madres (maternidad) y a los niños y adolescentes.
- A un nivel de vida apropiado y bienestar (alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica adecuados).
- De autor.
- A acceder a niveles físicos y mentales progresivamente mejores.
- A la educación, la instrucción, el gozo de los adelantos del progreso científico y la participación en la vida cultural de la comunidad.
- Al descanso y al tiempo libre.
- A la salud física y mental.

Todos están referidos a individuos en tanto integrantes de grupos debidamente definidos. Implican para el Estado un deber-hacer, esto es, la facilitación de los medios necesarios (prestaciones) para su efectiva realización.

De acuerdo con Cançado (en Benvenuto: 26), el “núcleo fundamental” de los derechos de segunda generación está constituido por los derechos al trabajo, a la salud y a la educación, más allá de los llamados “derechos de subsistencia” (derecho a la alimentación, el derecho a vivienda y el derecho a cuidados médicos).

Estos derechos, de naturaleza colectiva, son exigibles mediante una acción positiva del Estado y pueden ser demandados en su cumplimiento por parte de organizaciones sociales. Así, requieren un papel activo del Estado (mecanismos legales y judiciales) para asegurar las condiciones materiales necesarias para su ejercicio.

- c) ***Derechos de tercera generación.***- No han podido ser planteados y analizados aún en un instrumento internacional concreto, tal como

sucede con los derechos de las generaciones anteriores, a pesar de que su formulación aparece diseminada en diversos documentos.

Son conocidos como *derechos de los pueblos* o *de solidaridad*, relacionan a los países entre sí, en busca de una mejor distribución de la riqueza, el respeto mutuo y el aprovechamiento de la naturaleza. Se caracterizan porque se extienden más allá de las fronteras nacionales, por lo que su defensa puede hacerse a través de esfuerzos multilaterales (comunidad internacional). A diferencia de los dos anteriores, hacen referencia a fenómenos globales y colectivos.

Se enumeran como pertenecientes a la tercera generación a los siguientes derechos:

- Al progreso y al desarrollo²¹ económico y social de todos los pueblos.
- Al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- A la autodeterminación (libre determinación de los pueblos en cuanto a su condición política, desarrollo económico, social y cultural).
- A la democracia.
- Al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (derechos ecológicos).
- De los pueblos a ejercer soberanía plena sobre los recursos naturales.
- A la descolonización y prevención de discriminaciones.
- A la planificación familiar (derechos sexuales y reproductivos).
- A la integración y cooperación internacional.
- A beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.
- A la solidaridad (protección de víctimas inocentes de un conflicto).
- De pueblos indígenas y originarios.

²¹ El 4 de diciembre de 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, [Internet], en: «http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm», que en su artículo 1º señala: “1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. 2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.”

2.4. SISTEMA UNIVERSAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Hace más de medio siglo que las Naciones Unidas aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y no hay documento internacional más citado y elogiado. (...) ¿Y los derechos humanos? ¿Seguirán siendo pretextos útiles para quienes los hacen puré?

Eduardo Galeano, 2002

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional preocupada por las violaciones de derechos humanos de la era Hitler y con la creencia de que parte de éstas podían ser prevenidas por medio de un efectivo sistema de protección internacional de la dignidad y el valor de la persona humana, convino en el establecimiento de una organización internacional denominada *Naciones Unidas* (ONU).

En ese contexto, la Organización erige como uno de sus propósitos más importantes el desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos —por primera vez se usa este vocablo en un texto multilateral— y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Esto permitirá, según la Organización, mantener la paz y la seguridad internacionales. Al mismo tiempo, aspira fomentar entre las naciones condiciones de progreso y desarrollo (económico y social) y relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos.

Bajo estos propósitos se firma, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, la *Carta de las Naciones Unidas*²² el 26 de junio de 1945, en San Francisco, la misma que entra en vigor el 24 de octubre de ese mismo año. Entonces, como manifiesta Benvenuto (:81), “A partir de la creencia de que los derechos humanos son una de las bases de una comunidad internacional solidaria, es que se viene estableciendo un sistema de protección (de los derechos humanos) que impulsa y es impulsado por el proceso de internacionalización.” En este proceso participan los Estados por libre y espontánea voluntad, aún en la mayoría de los casos, con normas formalmente democráticas y prácticamente inconsistentes (sin condiciones de real aplicación y eficacia), y una precariedad en las denuncias y sanciones impuestas a las violaciones de los derechos.

La Asamblea General de la ONU en su Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948 adoptó y proclamó en París, Francia, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*²³ (véase Anexo No. 1), estableciendo una autoridad moral indiscutible en los Estados signatarios que conjuga el valor de la libertad (liberalismo) —a partir de los derechos civiles y políticos (Arts. 3 a 21)— con el de la igualdad (socialismo) —desde la

²² El texto completo se encuentra [Internet], en: «<http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/nota>».

²³ La Declaración Universal [Internet], en: «<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>» da inicio al Derecho Internacional de los Derechos Humanos llegando a establecer en consenso hasta la fecha 108 declaraciones, tratados y convenciones mundiales que contienen los derechos humanos de forma general o materias determinadas. Este marco normativo internacional (universal) otorga a los Estados la responsabilidad de garantizar la vigencia, protección y respeto de los derechos humanos de los ciudadanos. En consecuencia, el único que los viola, por acción u omisión, es el propio Estado.

concepción de los derechos económicos, sociales y culturales (Arts. 22 a 28). Así, según Flávia Piovesan (1997, citada por Benvenuto: 88) “se demarca la concepción contemporánea de derechos humanos, por la cual esos derechos pasan a ser concebidos como una unidad interdependiente e indivisible.”

La Declaración Universal explica que el desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie (dos guerras mundiales), por lo que es esencial promover la libertad, la justicia y la paz en el mundo, las mismas que tienen por base “el reconocimiento de la dignidad [y el valor] intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.” Por ello, los derechos y libertades fundamentales del ser humano deben ser protegidos y respetados universal y efectivamente por un régimen de derecho, “a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.”

En 1968, con motivo de su vigésimo aniversario, la ONU proclamó el Año Internacional de los Derechos Humanos, recomendando a los Estados signatarios la adhesión a los convenios y la adecuación de sus leyes a los principios de la misma²⁴.

Aunque en la actualidad existe una igual jerarquización y valor para todos los derechos humanos (indivisibilidad), las irreconciliables posiciones económicas e ideológicas del bloque capitalista (liberalismo) y del bloque socialista (socialismo) rompieron su comprensión integral. Desde principios de los años '50 se discutieron, el 16 de diciembre de 1966 se adoptaron y diez años más tarde (23 de marzo de 1976) entraron en vigor dos instrumentos generales de reconocimiento de los derechos humanos en el sistema universal. Aunque sustanciales, pero diferenciados, fueron diseñados para poner en práctica las disposiciones de la Declaración Universal: el PIDESC²⁵ y el PIDCP²⁶.

Este último Pacto cuenta con dos Protocolos Facultativos: uno²⁷ de la misma fecha en que se adopta el Pacto (1966) y cuyo primer Protocolo entra en vigor el 23 de marzo de 1976, y otro²⁸ destinado a abolir la pena de muerte, que fue aprobado y proclamado el 15

²⁴ Sobre el punto, Cançado (citado por Benvenuto: 95) explica lo siguiente: “Al rarificar los tratados de derechos humanos los Estados Partes contraen, a la par de las obligaciones convencionales respecto a cada uno de los derechos protegidos, también *obligaciones generales* de la mayor importancia, consignadas en aquellos tratados. Una de ellas es la de respetar y *asegurar el respeto* de los derechos protegidos, el que requiere *medidas positivas* por parte de los Estados, y otra es la de *adecuar el ordenamiento jurídico interno* a la normativa internacional de protección.”

²⁵ En la actualidad 38 países no han ratificado ni firmado todavía este Pacto. Hasta febrero del 2002, 145 Estados Partes lo habían hecho, incluido Bolivia. Al 20 de febrero de 2002, Estados Unidos, Belice, Turquía, Sudáfrica, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Dem. Lao y Liberia lo firmaron pero, posteriormente, no hubo ratificación, adhesión o sucesión (PNUD, 2002b).

²⁶ Hasta la fecha 41 países no han ratificado ni firmado esta Pacto. Hasta febrero de 2002, 148 Estados Partes lo habían hecho, incluido Bolivia. Turquía, China, Santo Tomé y Príncipe, Rep. Dem. Popular Lao, Guinea-Bissau, Liberia y Nauru lo firmaron, pero no hubo ratificación, adhesión o sucesión. En el mundo, 106 países siguen restringiendo importantes libertades civiles y políticas (PNUD, 2002b).

²⁷ El texto completo se puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm».

²⁸ El texto completo se puede encontrar en el sitio de la ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt2_sp.htm».

de diciembre de 1989. Ambos Pactos junto a la referida Declaración Universal forman lo que se conoce como la *Carta Internacional de Derechos Humanos*.

Cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar los derechos reconocidos en los Pactos a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social. Asimismo, cada Estado se empeña en adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos.

Los Jefes de Estado y de Gobierno que conforman la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunidos en Nueva York, aprobaron el 8 de septiembre del 2000 la *Declaración del Milenio* con la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad y, al mismo tiempo, desplegar esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común sobre la base de una paz justa y duradera en el plano mundial.

Para consumir este propósito, se formularon una serie de objetivos clave²⁹, entre los que atribuimos especial importancia en el marco de los propósitos del presente estudio, el de “promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.” Siguiendo este planteamiento el documento mencionado decide, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Esforzarse por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas, en todos los países.
- Aumentar la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos.
- Lograr procesos políticos más igualitarios en que puedan participar realmente todos los ciudadanos.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

²⁹ Los objetivos clave son: a) la paz la seguridad y el desarme, b) el desarrollo y la erradicación de la pobreza, c) protección de nuestro entorno común, d) derechos humanos, democracia y buen gobierno, e) protección de las personas vulnerables, f) atención a las necesidades especiales de África y g) fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá, Colombia, 21 naciones adoptaron el 30 de abril de 1948 la Carta de la OEA³⁰ —organismo regional dentro de las Naciones Unidas—, con la cual confirmaron su respaldo a las metas comunes y el respeto a la soberanía de cada uno de los países.

Los Estados americanos consagraron en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para “lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”, en un ambiente de promoción y consolidación de la democracia representativa y el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir a las naciones del Caribe y también a Canadá.

En esa instancia, se aprueba el 2 de mayo del mismo año la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*³¹, conocida también como *Declaración de Bogotá*, que deja al arbitrio de los Estados su cumplimiento y no plantea ningún tipo de proceso que garantice su aplicación. Sin embargo, es trascendente porque ahí se reconoce,

Que los pueblos Americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad.

Esta Declaración, a su vez, influyó en diferentes reuniones y conferencias la elaboración de un instrumento interamericano con verdaderos efectos jurídicos. Es así que la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, convocada por el Consejo de la OEA para reunirse en San José de Costa Rica, adoptó el 22 de noviembre de 1969 la denominada *Convención Americana sobre Derechos Humanos*³² que pasó a ser también conocida como *Pacto de San José de Costa Rica*³³. En 1988, la referida Convención adopta el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador³⁴, que entró en vigor en noviembre de 1999.

³⁰ Respecto a la historia de la OEA, se puede visitar su sitio, [Internet], en: «<http://www.oas.org/defaultesp.htm>».

³¹ El texto completo se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/Ia1.HTM>».

³² La referida Convención [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib1.HTM>» es comparable, por su propuesta de protección a los derechos en un ámbito regional, con la *Convención Europea de la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales*, aprobada en Roma el 4 de noviembre de 1950.

³³ A pesar de que el Pacto de San José de Costa Rica entró en vigor el 18 de julio de 1978, recién la Ley No. 1430 lo aprobó y ratificó en Bolivia el 11 de febrero de 1993, reconociendo la competencia de la Comisión y como obligatoria de pleno derecho —incondicionalmente y por plazo indefinido— la jurisdicción y competencia de la Corte.

³⁴ El texto completo se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib2.HTM>».

Este Pacto determina como componentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención a:

- a) **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**³⁵.- Uno de los órganos de la OEA creado por la resolución sexta de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959 y formalmente establecido en 1960, cuando el Consejo de la Organización aprobó su Estatuto. La Comisión representa a todos los Estados partes de la Organización y está integrada por siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. Serán elegidos por cuatro años, a título personal, por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.

La función principal de la Comisión es la de promover la observancia y defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia³⁶. Con tal propósito, debe estimular la conciencia de los derechos, formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos dentro del marco de sus leyes internas, preparar o solicitar estudios o informes en materia de derechos, atender consultas y prestar asesoramiento.

Inclusive, según el artículo 44 del Pacto, “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión, peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.”

- b) **La Corte Interamericana de Derechos Humanos**.- Con sede permanente en San José de Costa Rica, la Corte es una institución judicial autónoma de la OEA cuyo propósito principal es aplicar e

³⁵ Mayor información sobre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede consultar en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/mecb1.HTM>». Sobre sus estatutos y reglamentos véase en el mismo sitio [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/If.HTM>».

³⁶ Durante 1999, la Comisión sometió a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los siguientes casos: el 15 de enero de 1999 el caso 11.803 Olmedo Bustos y otros contra el Estado de Chile; el 10 de marzo de 1999 el caso 11.730 José María Cantos contra el Estado argentino; el 31 de marzo de 1999 el caso 11.762 Baruch Ivcher Bronstein contra el Estado peruano; el 25 de mayo de 1999 el caso 11.816 Haniff Hillaire contra el Estado de Trinidad y Tobago; el 7 de junio el caso 11.455 Miguel Aguilera y otros contra el Estado de Venezuela; el 9 de junio el caso José Carlos Trujillo Oroza contra el Estado de Bolivia; y el 2 de julio, el caso 11.760 Tribunal Constitucional contra el Estado peruano. Asimismo, la Comisión participó en diversas audiencias fijadas por la Corte para tratar los casos pendientes. De igual manera, promovió diversas medidas provisionales y participó en los procedimientos correspondientes.

interpretar la Convención³⁷. La Corte ejerce competencia contenciosa y consultiva. Se compone de siete jueces de los Estados miembros de la Organización, elegidos por un período de seis años a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que, al mismo tiempo, reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales de acuerdo a la ley del Estado que los proponga como candidatos.

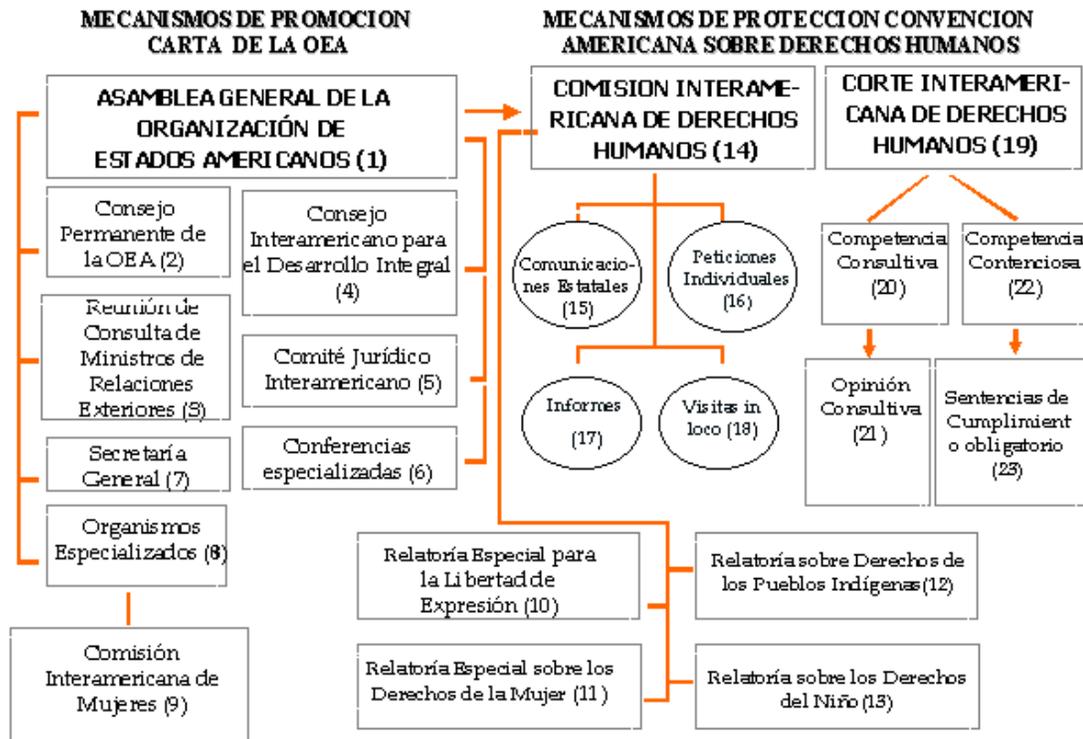
A diferencia de lo estatuido en la Convención Europea para Garantía de los Derechos Humanos, la cual admite el sometimiento de casos planteados por personas individuales, la Corte señala expresamente que sólo podrán someter a la Corte un caso de violación de cualquiera de los derechos que consagra la Convención, los Estados Partes y la Comisión. Sus fallos tienen un escaso poder coercitivo, dejando a la voluntad del Estado afectado el cumplimiento o no del fallo o recomendación (definitivo e inapelable).

El Sistema Interamericano se resume en el siguiente gráfico:

³⁷ La Comisión sometió durante 1999 siete casos a consideración de la Corte: La Última Tentación de Cristo contra Chile, Cantos contra la Argentina, Ivcher Bronstein contra el Perú, Hilaire contra Trinidad y Tobago, El Caracazo contra Venezuela, Trujillo Oroza contra Bolivia y Tribunal Constitucional contra el Perú. Además sometió una solicitud de medidas provisionales en el caso Digna Ochoa y Plácido y otros contra México.

Gráfico 2-2

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS



Fuente: Carta de la OEA (1948) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

Además es conveniente referirse, por la importancia de sus acciones en la producción conceptual, la acción pública y el programa educativo en la promoción de una cultura de derechos, a la *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*³⁸ (PIDHDD), asociación plural, convergente y autónoma de organizaciones diversas de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, agrupadas en Capítulos Nacionales.

Fundada en noviembre de 1992 en Villa de Leyva, Colombia, la PIDHDD está integrada por cerca de doscientas organizaciones civiles, once redes nacionales ya constituidas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela) y una red regional (Consejo de Educación de Adultos para América Latina – CEAAL). La Coordinación Regional y la Secretaría Técnica Regional cambian de sede cada dos años. De 1996 a 1998 estuvo en Chile; de 1998 al 2000, en Perú; del 2000 al 2002, en Bolivia; y, del 2002 al 2004, en Brasil.

Su misión está orientada en la dirección de “Apoyar procesos de construcción de ciudadanía, desarrollando estrategias de exigibilidad y vigilancia social, destinadas a lograr que los Estados cumplan sus obligaciones y compromisos relativos a los derechos humanos, en general, y a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular.”

³⁸ Se puede ampliar información sobre la Plataforma en su sitio [Internet], en: «<http://www.pidhdd.org>».

Estos últimos son considerados por la PIDHDD como “tema bisagra” mediante el cual ingresan a la reflexión de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo³⁹.

Para ello se plantea el siguiente objetivo general: “Desarrollar una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia en la sociedad, junto con un amplio consenso social y político, en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo.” Objetivo que pretende ser conquistado mediante la movilización de la sociedad civil, la producción conceptual y las acciones de exigibilidad de los derechos humanos.

2.5.2. La protección y promoción de los Derechos Humanos en la Comunidad Andina de Naciones

Empeñados en la defensa de los propósitos y principios consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y siguiendo las recomendaciones del Seminario Subregional Andino “Democracia y Derechos Humanos” —celebrado en Quito, Ecuador, en agosto de 2000—, los Presidentes Constitucionales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones, presentaron el *Proyecto de Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, en su versión de junio de 2002⁴⁰.

En esta Carta, los Estados andinos se manifiestan a favor de la vigencia, garantía y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, para lo cual consideran esencial el facilitar la participación de la sociedad civil en planes y programas, y promover la adopción de una legislación nacional pertinente, tal como sugiere el artículo 8º, donde estos,

Ratifican el compromiso de promover las condiciones suficientes para lograr la vigencia universal y el fortalecimiento de los sistemas de protección de los derechos humanos a través de la suscripción, ratificación y/o adhesión a los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, y de la armonización entre las legislaciones nacionales y las normas internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

Un importante paso en la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos es el artículo 12º de la mencionada Carta, donde se establece que las personas, nacionales o extranjeras, que se encuentren dentro del territorio de los Estados miembros de la Comunidad Andina, son titulares de los derechos y libertades consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Interamericano y la legislación nacional correspondiente.

³⁹ Al respecto, Dante Vera (1999: 10) describe el marco conceptual que le da sentido a la PIDHDD con las siguientes palabras: “(...) desarrollo, lo definimos como un estado de goce pleno de todos los Derechos Humanos y, por lo contrario definimos la pobreza como un estado de grave indefensión o carencia de ellos. Ahí el vínculo que establecemos con (...) la democracia. Porque la hipótesis es que el régimen democrático favorece el goce de todos los derechos”.

⁴⁰ El texto completo se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/cartafin.HTM>».

La Carta es bastante completa en materia de cobertura de derechos. Se refiere a una serie de prioridades a la protección y promoción de los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; derecho al desarrollo; derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes (identidad y pluriculturalidad); de grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de edad, con discapacidades, con diversa orientación sexual, migrantes y sus familias, desplazados internos y personas privadas de libertad.

El documento andino considera que las áreas principales que los Estados de la Comunidad deben analizar con miras a promover el desarrollo normativo del *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* en los ámbitos andino e internacional son, entre otros, los siguientes: los derechos de los consumidores, el derecho a un medio ambiente sano y protegido, los asuntos humanitarios, los derechos de los refugiados y apátridas y asilados, la cultura de paz y la sociedad ética, anticorrupción y transparencia, y la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y el narcotráfico.

Además, establece mecanismos de impulso y amparo de los derechos humanos, tales como la administración de justicia, los defensores del pueblo, los Estados como defensores de los derechos con planes y programas adecuados, en constante cooperación con los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.

2.5.2.1. El panorama boliviano

En el caso nacional, la Constitución Política del Estado⁴¹ (CPE) —reformada por Ley N° 1585 de 12 de agosto de 1994, adecuada y concordada por Ley N° 1615, de 6 de febrero de 1995— determina que Bolivia es un país libre, independiente, soberano, multiétnico y pluricultural, constituido en República unitaria, que adopta para su gobierno la forma democrática representativa. Conforme con este último aspecto, el ejercicio de la soberanía del pueblo está delegado a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por ley, a las cuales elige en elecciones.

En el artículo 41, la CPE establece que “Son ciudadanos los bolivianos, varones y mujeres de dieciocho años edad⁴², cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.” De acuerdo con el artículo 40° de la misma Carta Magna esta ciudadanía consiste: “1° En concurrir como elector o elegible a la formación o al ejercicio de los poderes públicos. 2° En el derecho a ejercer funciones públicas, sin otro requisito que la idoneidad, salvo las excepciones establecidas por Ley.” La Corte Nacional Electoral, a través de la Ley Electoral, de 1997, en su artículo 5° integra otra “capacidad” del ciudadano: “organizarse en partidos políticos”.

⁴¹ El texto completo se halla en sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/legisla/bolivia/consbol.HTM>».

⁴² La anterior Constitución, del 2 de febrero de 1967, planteaba en su artículo 41 que eran ciudadanos los bolivianos varones y mujeres de veintiún años de edad o de dieciocho años siendo casados.

El Estado reconoce que todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídicas con arreglo a las leyes, por lo que goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por la CPE, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica o social, u otra distinción cualquiera. En ese sentido, la libertad y la dignidad de la persona —respetadas y protegidas por el Estado— son inviolables.

El artículo 7º de la Carta Magna reconoce que toda persona tiene los siguientes *derechos fundamentales*, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio:

- a) A la vida, la salud y la seguridad.
- b) A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión.
- c) A reunirse y asociarse para fines lícitos.
- d) A trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.
- e) A recibir instrucción y adquirir cultura.
- f) A enseñar bajo la vigilancia del Estado.
- g) A ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional.
- h) A formular peticiones individual o colectivamente.
- i) A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que cumpla una función social.
- j) A una remuneración justa por su trabajo que le asegure para sí y su familia una existencia digna del ser humano.
- k) A la seguridad social, en la forma determinada por esta Constitución y las leyes.

Según el artículo 42º, estos derechos se suspenden en los siguientes casos:

- a) Por tomar armas o prestar servicios en ejército enemigo en tiempo de guerra.
- b) Por defraudación de caudales públicos o quiebra fraudulenta declarada, previa sentencia ejecutoriada y condenatoria a pena corporal.
- c) Por aceptar funciones de Gobierno extranjero, sin permiso del Senado, excepto los cargos y misiones de los organismos internacionales, religiosos, universitarios y culturales en general.

Asimismo, el artículo 8º de la misma CPE añade los siguientes deberes elementales con la sociedad y el Estado, que deben ser cumplidos para garantizar la convivencia armónica y pacífica de todos los bolivianos, la satisfacción de sus necesidades y la realización de sus propósitos:

- a) De acatar y cumplir la Constitución y las leyes de la República.
- b) De trabajar, según su capacidad y posibilidades, en actividades socialmente útiles.
- c) De adquirir instrucción por lo menos primaria.
- d) De contribuir, en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos.

- e) De asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.
- f) De prestar los servicios civiles y militares que la Nación requiera para su desarrollo, defensa y conservación.
- g) De cooperar con los órganos del Estado y la Comunidad en el servicio y la seguridad sociales.
- h) De resguardar y proteger los bienes e intereses de la colectividad.

Además, el artículo 6º de la Ley Electoral⁴³ establece que todo ciudadano está obligado a inscribirse en el Padrón electoral, a ejercer el derecho de sufragio, a guardar el secreto del voto y a velar por la libertad y pureza del acto electoral.

Por otro lado, nos parece importante mencionar un hito en la historia de la lucha por los derechos humanos en el país. En octubre de 1976, se funda en Bolivia la *Asamblea Permanente de Derechos Humanos* por iniciativa del P. Gregorio Iriarte, P. Luis Espinal, P. José Subirats, Julio Tumiri, Luis Adolfo Siles Salinas y otros. En el contexto de dictadura militar que se encontraba el país, la Asamblea se traza la tarea trascendental de denunciar, apoyar y defender los derechos humanos y “reconquistar” la democracia mediante las siguientes acciones: cese de torturas y libertad de los torturados por parte del gobierno, acceso a las cárceles, fortalecimiento del Comité de Presos Políticos, indemnización a los familiares de desaparecidos, amnistía irrestricta, convocatoria a elecciones presidenciales (papeletas multicolor y multisigno), creación de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, carnetización general y planteamiento de la figura del *ombudsman*.

Del papel a favor del ejercicio de los derechos humanos en tiempos de dictadura, hoy la Asamblea Permanente acompaña, orienta y favorece —en período democrático— el ejercicio y defensa de la ciudadanía y sus derechos desde la cotidianidad. Por ello, se percibe que la Asamblea efectúa un trabajo serio en torno a la vigencia y respeto de los derechos humanos (seguridad ciudadana), la canalización de las demandas sociales, la orientación legal, el fortalecimiento de la democracia participativa y la prevención de torturas, entre otros.

2.5.2.1. La gobernabilidad democrática en Bolivia: situación de los Derechos Humanos Civiles y Políticos

El IDH/2002 del PNUD a nivel mundial⁴⁴ (2002b) realizó una medición de *indicadores subjetivos de gobernabilidad* que tienen por objeto resumir tendencias generales que se perfilan en el transcurso del tiempo sobre el grado de democracia, derechos políticos — juzgados como las libertades que permiten a las personas participar libremente en el proceso político— y libertades civiles —concebidas como la libertad de desarrollar opiniones, instituciones y autonomía personal con independencia del Estado— en los distintos países del planeta. Las mediciones que se presentan en el Cuadro 2-1 son

⁴³ El texto completo de la Ley Electoral se encuentra en el sitio Political Database of the Americas, [Internet], en: «<http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Bolivia/ley1991.html>».

⁴⁴ El Informe completo se halla en el sitio del PNUD, [Internet], en: «<http://www.undp.org/currentHDR/S/>».

subjetivas porque están basadas en las opiniones de “expertos internos” acerca del grado de democracia existente en Bolivia.

Cuadro 2-1
Indicadores Subjetivos de Gobernabilidad en Bolivia

ÁREA: DEMOCRACIA			
INDICADOR	CONCEPTO MEDIDO	PUNTUACIÓN	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN
<i>Polity</i> ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividad de elección del jefe ejecutivo • Límites al poder del jefe ejecutivo • Regulación de la participación • Regulación de la designación del ejecutivo • Competencia de participación 	9	- 10 (menos democrático a 10 (más democrático)
<i>Libertades civiles</i> ⁴⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de expresión y creencia • Libertad de asociación y derechos organizacionales • Estado de derecho y derechos humanos • Autonomía personal y derechos económicos 	3	1,0 - 2,5 libre 3,0 - 5,0 parcialmente libre 6,0 - 7,0 no libre
<i>Derechos políticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones libres y justas a los cargos con poder real • Libertad de organización política • Oposición importante • Libertad del dominio de grupos poderosos • Autonomía o inclusión política de grupos minoritarios 	1	1,0-2,5 libre 3,0-5,0 parcialmente libre 6,0-7,0 no libre
<i>Libertad de prensa</i> ⁴⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Objetividad de los medios de información • Libertad de expresión 	22	0-30 libre 31-60 parcialmente libre 61-100 no libre
<i>Voz y responsabilidad</i> ⁴⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones libres y justas • Libertad de prensa • Libertades civiles • Derechos políticos • Los militares en la política • Cambio de gobierno • Transparencia • Se mantiene informado al sector empresarial de las novedades en leyes y políticas • El sector empresarial puede expresar sus inquietudes ante los cambios en las leyes y políticas 	0,27	-2,5 a 2,5 cuanto más alto mejor

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del PNUD, 2002b: 36-49.

NOTA.- Los datos de este cuadro son medidas subjetivas de gobernabilidad y por lo tanto son susceptibles de controversia y no deben ser considerados como datos indiscutibles. Las medidas provienen de una diversidad de instituciones y se basan en diversas metodologías y sistemas de puntuación. Por lo tanto, los números más altos pueden corresponder a notas mejores o a notas peores, según la medida de que se trate. El abanico de puntuaciones para cada medida se indica en el encabezamiento de la columna, y la primera cifra representa la peor puntuación. Los indicadores no reflejan la posición oficial del PNUD.

⁴⁵ Preparada en el proyecto Polity IV de la Universidad de Maryland, esta medida refleja la presencia de factores institucionales que son indispensables para la democracia —si las leyes e instituciones permiten la participación democrática— pero no el grado de participación política.

⁴⁶ Freedom House designa a los países con una puntuación media para libertades civiles y derechos políticos que es de 1 a 2,5 si se trata de un país libre, de 3 a 5 si se trata de un país parcialmente libre, y de 6 ó 7 si se trata de un país que no es libre.

⁴⁷ Freedom House define a los países con una puntuación de 0 a 30 como países con medios informativos libres, a los que tienen entre 31 y 60 como países con medios informativos parcialmente libres, y a los que tienen entre 61 y 100 como países cuyos medios informativos no son libres.

⁴⁸ Este indicador, elaborado en investigaciones del Banco Mundial, se basa en una recopilación estadística de percepciones acerca de la calidad de la gobernabilidad. Los datos proceden de una encuesta que abarcaba gran número de encuestados en países industriales y países en desarrollo, así como organizaciones no gubernamentales, agencias de determinación de riesgos comerciales, y gabinetes de estrategia. Las estimaciones pueden tener un gran margen de error. Este índice combina varios indicadores del proceso político (incluida la selección de gobiernos) con indicadores de libertades civiles, derechos políticos e independencia y libertad de medios informativos.

CAPÍTULO III

El derecho humano a la información

3.1. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

Es preciso que propietarios de medios, gremios de periodistas y los comunicadores piensen en algo que es el núcleo de la democracia y que excede a la libertad de prensa: hablamos del derecho a la información que posee el ciudadano. Recurrimos colocar a este último en el centro de la discusión y mirar más allá de dueños de medios o de agrupaciones gremiales de periodistas.
Carlos Toranzo, 2001

En el mundo de la comunicación se habla de una serie de libertades como las de pensamiento, de opinión, de expresión, de prensa e, inclusive, de información. Empero hay que recordar que toda libertad es concedida, definida, perfilada y protegida por un determinado Estado para que se ejercite de manera pública sin sufrir impedimentos por parte de otros hombres o de la sociedad. Sin embargo, el poder público que la da, puede limitarla, cercenarla, bloquearla o hasta anularla en el momento que crea conveniente.

Desde la perspectiva teórica adoptada en este trabajo de investigación, los derechos del hombre son anteriores al Estado, ya que su raíz está ligada a la persona humana, por lo tanto no pueden ser concedidos ni limitados extrínsecamente. En consecuencia, se concibe la libertad como la emanación de un derecho o una de las formas en que éste se puede ejercitar: “la libertad para ejercerlo y el derecho para ser ejercido” (Desantes, 1974: 28). Los derechos se ejercen siempre libremente.

El derecho a la libertad, según el cual el hombre es dueño y responsable de sus actos, se proyecta —al igual que el derecho a la vida— en todos los demás derechos como un presupuesto indispensable para su ejercicio. Por lo tanto, la libertad es un derecho básico y común al ejercicio de todos los demás derechos.

En las primeras declaraciones de derechos, tanto la americana como la francesa, de finales del siglo XVIII, la información se concibe jurídicamente como la libertad de expresión de un grupo reducido de personas en quienes recae, en definitiva, la libertad de palabra y la libertad de prensa para periodistas y empresarios de la información. El derecho a la información tiene, como se verá en 3.4.1., un sujeto universal: todos los hombres, cada hombre. Sobre el punto, Carlos Soria (en Benito: 344) explica que, además, este derecho crea un mandato del público en cuyo nombre el informador y la empresa informan:

La libertad de expresión era ejercitada como una manifestación individual de libertad. El derecho a la información es un crédito social, una expectativa garantizada que engendra —en periodistas y empresarios— el deber profesional de satisfacer el derecho a la información del público.

Hay que reconocer con Desantes (:218) que la idea de derecho (conducto técnico jurídico) va ganando terreno a la de libertad (vehículo técnico político), por lo que se puede afirmar que nos encontramos en los albores del tratamiento científico del derecho a la información. Una etapa de transición en la que, tanto en la doctrina como en las leyes, coexisten las ideas reduccionistas de libertad de expresión y las que, por otro lado, configuran y entienden la *información como un derecho*.

Esta última se caracteriza por la crisis del entendimiento de la información como una libertad, especialmente vinculada a la de expresión y de información, que poco a poco pasa a ser concebida como el modo libre de ejercitar el derecho a la información. Empero, lo único que regulan la mayoría de los actuales ordenamientos jurídicos es el derecho del informador (empresa informativa) a informar y ni siquiera del profesional de la información y mucho menos del ciudadano.

Libertad y derecho son atributos personales y se refieren al sujeto, sea físico o jurídico. Con su radical referencia al individuo se afronta el problema y el peligro del individualismo y la atomización frente a la consideración de la información como un elemento integrador y de cohesión de los mecanismos sociales. De todos modos, no se puede poner en duda que hoy “La información no puede asentarse en el terreno arenoso de la libertad, sino en la roca del derecho. Pero, en todo caso, sólo hay una forma de ejercitar el derecho a la información, y es hacerlo libremente” (Soria, en Benito: 344).

3.2. ETAPAS HISTÓRICO-INFORMATIVAS

Desantes (1990: 61-63) identificó tres etapas en la consideración histórica de la información, las mismas que conviven en la actualidad de diferentes maneras y en diversos grados de intensidad dependiendo los países. Empero, el orden de aparición de estas etapas marca una madurez progresiva en el entendimiento de la información, a partir de la pregunta medular “¿a quién pertenece la información?”.

- a) **Etapa empresarista (idea de tener).**- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia, el 26 de agosto de 1789, y aceptada por el rey Luis XVI el 5 de octubre de ese mismo año, establece en su artículo 11:

La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; por lo tanto, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley.

Este principio de libertad de expresión fue concebido por el liberalismo burgués como la libertad de la empresa informativa o de los empresarios con capacidad económica para establecer y sostener medios de comunicación, y no de los ciudadanos. Antes de esta etapa, la información estaba bajo control de la soberanía estatal (idea de

poder); el Estado fue el titular exclusivo y excluyente de las facultades del derecho a informar.

- b) ***Etapas profesionalista (idea de ser).***- En esta etapa se considera que si bien la organización u empresa informativa es necesaria para poner la información a disposición del público, es indispensable la calidad del trabajo y el aporte intelectual (“mentefactura”) del periodista. En ésta, el profesional de la información tiene libertad de expresión, por lo que deja de considerarse al servicio de la empresa para ponerse al servicio de la información, en una determinada empresa, es cierto.
- c) ***Etapas universalista (idea de deber ser).***- Es la que nos encontramos en la actualidad, aunque muchos sectores de poder político y económico no la acepten y reconozcan porque afecta a sus intereses. Se origina a partir de la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, en cuyo artículo 19 se consagra la titularidad universal del derecho a la información: *¡la información pertenece al público!*

Aquí se considera que la información y su libre ejercicio pertenecen ya no al Poder, a la empresa informativa o a los periodistas, sino a cada una de las personas sin ninguna excepción. Del mismo modo, como acota Soria (1991: 28), “Para el Estado, las organizaciones informativas y los periodistas, la información —además de un derecho— es un deber: el deber oficial o profesional de informar para satisfacer el derecho a la información del público.”

3.3. EL ACTA DE NACIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas (...) La libertad de información requiere, como elemento indispensable, la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios. Requiere además, como disciplina básica, la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa (...)

Asamblea General de las Naciones Unidas, 1946

El artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) describió por primera vez en la historia normativa lo que, a partir del Decreto *Inter mirifica*⁴⁹ sobre los medios de comunicación masiva del Concilio Vaticano II, del 4 de diciembre de 1963, comenzará a denominarse concretamente como *Derecho a la Información* —como derecho subjetivo humano— con estas palabras:

⁴⁹ El texto completo del Decreto conciliar de 1963 se encuentra en el sitio de Documentos del Magisterio de la Iglesia, [Internet], en: «<http://www.archimadrid.es/princi/princip/otros/docum/magigle/vaticano/inm.htm>».

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

Este derecho siempre perteneció al hombre y por ello es un derecho natural, que es anterior y superior a la ley y los poderes públicos que no lo conceden, ni limitan. Sin embargo, el holocausto de la Segunda Guerra Mundial demostró el papel que la información puede tener en la construcción de las sociedades o en su devastación por la manipulación o ausencia de la misma. Al respecto, Soria afirma, pues, que “la dimensión social del hombre, lo que el hombre tiene de sociedad, sólo se alcanza a través de la información de las cosas públicas.” Y continúa acertadamente. “La información de las cuestiones que afectan a la comunidad hace posible la existencia de la propia comunidad” (en Benito: 343). Esto también quiere decir que la información es un elemento imprescindible para la paz.

El derecho a la información tiene no sólo un fundamento personal, sino también uno social en doble sentido: es necesario para contribuir a formar comunidad y es necesario a la comunidad para su integración. Sin dejar de ser personal, el derecho a la información es el más comunitario de todos, dado que sin su objeto no es posible la existencia de la comunidad.

A pesar de la titularidad personal como en el caso de cualquier otro derecho, también afecta la dimensión social del hombre, constituyéndose en el más relacional posible de los derechos humanos (derecho relacional a la información). Al respecto Desantes (1990: 23) manifiesta que “Es como la argamasa que integra al hombre en la comunidad, con todas sus consecuencias.”

Este rasgo social o comunitario es destacado por el Decreto conciliar *Inter mirifica* cuando señala que los dos aspectos de los sujetos primarios del derecho a la información son: a) el individual, referido a (cada, toda) persona humana como titular de todo el derecho a la información y, b) el social, que hace referencia a que el hombre es un ser sociable por naturaleza y necesita de los demás para con-vivir, por lo tanto, la sociedad en su conjunto requiere estar bien informada (interés de tipo colectivo) para que sus libres opciones puedan realizarse en una visión lo más objetiva posible de los acontecimientos y, de este modo, contribuyan al bien común (Aspillaga, 1994: 23).

El artículo 19 del PIDCP, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, reconoce el derecho a la información con las siguientes palabras:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
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.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de ese artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto

a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La Observación General⁵⁰ sobre la aplicación de este artículo, de 29 de junio de 1983, indica que para el párrafo 1º el Pacto no admite excepciones ni restricciones. Respecto al párrafo 2º se comenta que “hasta ahora se ha prestado poca atención al hecho de que debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión”.

A pesar de que los Estados declaran que la libertad de expresión está garantizada por la Constitución y/o por las leyes, se requiere de información adecuada sobre las normas concretas que definen su ámbito de aplicación así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. “Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona.”

Y, finalmente, en el párrafo 3º se observa que cuando un Estado Parte considera procedente imponer ciertas restricciones —justificadas como “necesarias” a fin de que el Estado alcance uno de los propósitos señalados en los apartados a) y b)— al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo.

Por su parte, el artículo 20 del PIDCP prohíbe por ley toda propaganda a favor de la guerra y, asimismo, toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

La Declaración⁵¹ proclamada el 28 de noviembre de 1978 (véase Anexo No. 2) en la vigésima reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebrada en París, se refirió a la contribución de los medios de comunicación masiva al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, de la promoción de los derechos humanos y de la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (propaganda belicista). El factor esencial para que este aporte se produzca de forma satisfactoria es el respeto y ejercicio —reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales— de la libertad de impresión, expresión, información y opinión.

⁵⁰ El texto completo de la Observación General 10 sobre la Libertad de Expresión (art. 19) se encuentra en el sitio de la CAJ, [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/mecanism/cddhh25.htm>».

⁵¹ Nos referimos a la *Declaración sobre los Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha Contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra*, cuyo texto completo se lo encuentra en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_media_sp.htm».

Frente a aquéllas como a otras violaciones de derechos humanos, que son el resultado de los prejuicios y de la ignorancia, se debe garantizar el acceso público a la información mediante la diversidad de fuentes, medios y enfoques, permitiendo que cada persona verifique la exactitud de los hechos y funde objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Además en esta labor,

(...) los medios de comunicación, por medio de la difusión de la información relativa a los ideales, aspiraciones, culturas y exigencias de los pueblos, contribuyen a eliminar la ignorancia y la incomprensión entre los pueblos, a sensibilizar a los ciudadanos de un país a las exigencias y las aspiraciones de los otros, a conseguir el respeto de los derechos y la dignidad de todas las naciones, de todos los pueblos y de todos los individuos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua, de religión o de nacionalidad, y a señalar a la atención de los grandes males que afligen a la humanidad, tales como la miseria, la desnutrición y las enfermedades.

La comunidad internacional debe tomar en cuenta las aspiraciones de los países en desarrollo —haciendo oír la voz de los pueblos oprimidos— en lo que respecta al establecimiento de un *nuevo orden mundial de la información y la comunicación*, que instaure un equilibrio y reciprocidad para una circulación libre y para la difusión más amplia y equilibrada de la información.

Para ese fin, en la misma línea de la Declaración “los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores facilidades posibles de acceso a la información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.”

En esa línea, el periodista boliviano Raúl Rivadeneira (1990: 309-312) recomienda ver a la *libertad de prensa* bajo varios aspectos, aunque reconoce que en América Latina es un privilegio de propietarios de periódicos, un derecho ligado al sistema jurídico y económico del régimen de propiedad privada que enfrenta una serie de obstáculos: autocensura (mecanismo de control de los mensajes por parte del mismo emisor), censura (intervención directa del poder político o económico en las tareas periodísticas de selección, semantización y/o divulgación de mensajes), control directo de los medios (control total del Estado). La libertad de prensa es concebida por este autor desde tres libertades:

- a) **La libertad de impresión.**- Consiste en el derecho de imprimir todo tipo de materiales (noticiosos, educativos, artísticos, propagandísticos, etc.) para la difusión pública.
- b) **La libertad de expresión.**- “Relativa al derecho de opinar libremente sin temor a represalias ni sanciones y con la sola sujeción a los principios jurídicos y morales que actúan como reguladores de la armonía social y de garantía para el mantenimiento de valores básicos del grupo sociocultural” (:310).

c) **La libertad de información.**- El autor afirma que se corresponde con el derecho a informar y a estar informado. Periodísticamente se fundamenta en el principio de acceso público, que se funda, a su vez, en el criterio de servicio público o función pública que le corresponde a la prensa:

- Acceso del periodista a las fuentes de información.
- Acceso de los receptores a los productos del medio.
- Acceso de los grupos sociales al control de las informaciones que ellos generalmente protagonizan y que les afecta.
- Participación de los receptores en procesos de retroalimentación.

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas trató específicamente el tema del acceso y difusión de información sobre derechos humanos —en el marco del cumplimiento de un derecho, individual y colectivo— y exhortó a promover y procurar la protección y realización de estos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. El 8 de marzo de 1999 se aprobó la *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*⁵², Resolución 53/144. En su artículo 6 establece que toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

3.4. LOS COMPONENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información, tal como lo plantea el artículo 19º de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, puede analizarse desde tres puntos de vista: el sujeto, el objeto y el contenido.

⁵² El texto completo de esta Declaración se lo encuentra en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: «[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)».

3.4.1. El sujeto universal del Derecho a la Información

La universalidad personal del derecho a la información se pone de manifiesto cuando en la Declaración se reconoce que sujeto del derecho a la información es “todo individuo”, por lo que se constituye en un derecho subjetivamente universal.

El sujeto titular del derecho a la información, es decir toda persona física y por extensión la jurídica, puede asumir frente a su contenido —investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones— una actitud activa/operativa o una actitud pasiva/receptiva. En ambos casos, no significa una diferencia de naturaleza o intensidad en la titularidad del derecho, sino un diferente ejercicio o posición respecto a la utilización del contenido: situación activa (investigar y difundir) o situación pasiva (recibir).

El sujeto activo de la relación informativa es el agente emisor, generalmente un grupo formado por personas capaces, preparadas especialmente para informar: informadores o profesionales de la información. El sujeto pasivo, informado o receptor (público) es el destinatario natural y último de la información, admitido bajo el prisma jurídico como un sujeto individual, aunque múltiple. En el momento que replica pasa a ser activo. El receptor también puede adoptar una actitud activa.

En este sentido, se puede hablar de un derecho de información activo (derecho a informar) —que no está sólo en los informadores o difusores, sino en todos los ciudadanos— y de un derecho de información pasivo (derecho a ser informado), que además de los ciudadanos está en los informadores. Al respecto, Desantes (1974: 226) menciona que “todo hombre, por el hecho de serlo, es titular activo y pasivo, en potencia o en acto, de este derecho.”

Según este autor (:36-37), el principio de universalidad quebró seriamente por una discriminación social (raza, sexo, religión, razones ideológicas, etc.) evidente que confunde el concepto de súbdito —a quien se le niega la plenitud de derechos— con el de ciudadano. Inclusive, el restringido acceso a los medios masivos de comunicación y a las NTIC es considerada como una forma de discriminación.

3.4.2. El objeto silogístico del Derecho a la Información

El objeto del derecho a la información no es universal, sino general porque admite excepciones en la difundibilidad, ya que no todo lo técnicamente informable es ética o jurídicamente informable. Siguiendo a Soria (en Benito: 345), a continuación se plantean algunas excepciones al derecho a la información:

- Lo que se da a conocer a través de los medios debe pertenecer en la mayoría de los casos al ámbito de lo público y no de lo privado.
- Deben prevalecer sobre el derecho a la información los derechos humanos más cercanos a la personalidad (derecho a la vida, derecho

al honor y derecho a la intimidad) o al interés social (derecho a la paz).

- Los mensajes informativos no se podrán difundir cuando su autor los sustrae de la circulación (el derecho sobre la información prevalece sobre el derecho a la información) o cuando carecen de sus elementos constitutivos: la verdad en la comunicación de hechos, el bien en la comunicación ideológica y el criterio en la comunicación de juicios.

De acuerdo con el texto de la Declaración de 1948 el objeto de este derecho está diversificado en dos especies: *informaciones* y *opiniones*. Para Desantes (:49-50), la primera se refiere a las noticias (hecho o conjunto de hechos reales) y la segunda incluye tanto la opinión (juicios) —que cuando es comunitaria coincide con la llamada opinión pública⁵³— como la propaganda (ideas, principios, ideología).

- a) **La noticia.**- También conocido como derecho a la noticia o derecho al hecho. El decreto conciliar *Inter mirífica* definió la información como indagación y difusión pública y puntual de los acontecimientos, traducidos en noticia. La noticia es el eje común de todo el trabajo periodístico. Su constitutivo es la verdad porque es conforme a la naturaleza del hombre conocer la realidad como es.

La noticia se caracteriza por ser novedosa, actual y oportuna; propiedades que hacen referencia a una *noticia-novedad*, en sus acepciones de estado o calidad de suceso nuevo, reciente, último. Noticia es, en este sentido, un acontecimiento que posea estos rasgos periodísticos, aparte de que tiene utilidad y valor para el receptor —quien le atribuye una significación y notoriedad de acuerdo a los valores e intereses individuales, grupales o colectivos que se ven afectados— y que sea transmitida, difundida o publicada oportunamente (conocimiento público). De ahí que el periodista y comunicólogo boliviano Rivadeneira (1990) establezca un concepto operable de noticia: “es todo acontecimiento de la naturaleza o del hombre que afecta al conjunto de intereses individuales o colectivos, en situaciones concretas de relación hombre-ambiente” (:50).

Para Desantes (1990: 40), la noticia se estructura sobre la base de mensajes —puestos en forma y comunicados— que proceden del mundo exterior, es decir, mensajes de hechos, datos, sucesos; en suma, de todo lo que ocurre en la realidad externa, la misma que es susceptible de conocimiento y transmisión como acontecimiento noticiable por acción del periodista. El derecho a la información se satisface cuando el sujeto recibe la noticia, es decir, la verdad de los

⁵³ Entendemos la opinión pública como el juicio u opinión (dictamen, sentencia, crítica) comunicados o publicados que deben deducirse criteriológicamente de hechos reales y no deformados. Desantes (1990: 45) explica que este sentido de la opinión pública como mensaje es el que se emplea en las Declaraciones, Pactos y Convenciones de derechos humanos y el que está presente en las leyes estatales más modernas.

hechos exteriores. Es la comunicación de un hecho o conjunto de hechos relevantes —con trascendencia pública (publicables) e interés colectivo— que presenta las siguientes particularidades:

- a) **Objetividad.**- Certeza o relato del hecho con la mayor aproximación posible a la realidad.
- b) **Veracidad.**- Datos exactos y factibles de ser corroborados empíricamente.
- c) **Brevedad.**- Redacción sintética, de fácil difusión y recepción.
- d) **Simplicidad.**- Comprensible por todos.
- e) **Oportunidad.**- En el momento más inmediato posible.
- f) **Impersonalidad.**- En tercera persona.

Y el terreno de la noticia linda con el de la información en el momento en que se considera a aquélla como “elemento de *reducción de incertidumbre*⁵⁴ por efecto de la cantidad informativa que carga y por el grado de sorpresa que es capaz de producir en el receptor” (Rivadeneira: 55). De lo dicho se deduce que toda noticia periodística pertenece al mundo de la información, pero no toda información es noticia periodística.

El proceso de formación de opinión y toma de decisión exige estar completamente informado. En la base de este proceso se encuentra la noticia, que exige una cualidad para ser tal: *la verdad*. La falta de verdad en la información constituye una corrupción de la información o desinformación⁵⁵. Cada acto informativo se puede evaluar en la medida que contribuya o no a la realización del derecho a la información: si contribuye puede decirse que es un acto informativo correcto o justo, si no contribuye es un acto informativo malo o injusto.

- b) **La opinión.**- Es la conclusión obtenida de evaluar o valorar un hecho por una idea o subsumir un hecho en una idea transformándolo en un juicio razonable. En el mensaje de juicios u

⁵⁴ Felicísimo Valbuena (citado por Benito, Ángel, 1991: 763-764) se refiere a una *incertidumbre específica* la que surge en situaciones definidas con precisión o versa sobre asuntos concretos, y la *incertidumbre difusa* que tiene lugar, sobre todo, en los aspectos emocionales de las personas.

⁵⁵ Para neutralizar la información no verdadera se ha previsto el derecho de réplica, el cual lleva a rectificar la inexactitud de los hechos u opiniones. Del mismo modo, prohibir la información falsa de hechos no significa limitar el derecho a la información, sino procurando que la información sea conforme a su naturaleza y a la naturaleza del hombre y, por tanto, promoviendo su derecho.

opiniones el constitutivo esencial es el criterio. La libertad de opinión es un modo de hacer efectivo el derecho a la información. Es “necesaria para la democratización y para la participación, es decir, para la legitimación sociológica de la política” (Desantes, 1974: 63).

- c) **La propaganda.**- La transmisión de una idea, de una ideología, de una concepción del mundo o de una doctrina es propaganda. La propaganda asume un contenido ideológico (político o religioso), frente a la publicidad que tiene un contenido comercial.

Empero, Rivadeneira (1990) expone la imposible separación de lo ideológico y lo comercial, lo que lo lleva a definir la propaganda como “una comunicación que tiene por objeto persuadir/convencer al sujeto receptor para que asuma una actitud u opinión conforme a las expectativas de la fuente emisora del mensaje” (:299). De ahí que plantee (:302) el campo de la propaganda ideológica (política, religión, moral, etc.) y el campo de la propaganda comercial (anuncio de productos de consumo). Por su parte, Kimball Young (citado por Rivadeneira: 297) establece tres formas propagandísticas: de conversión, división y consolidación.

Jesús Álvarez y Petra Secanella (en Benito: 1146) definen a la propaganda, en un sentido etimológico e histórico, como “un conjunto de acciones organizadas para defender y difundir algo (un conjunto de ideas, un ideal y, por extensión, una persona, una institución, un sistema, una cosa).” Acción que tiene una finalidad persuasiva, que busca una imagen favorable o pretende lograr y mantener adeptos. En definitiva, busca influir en las razones, creencias, actitudes y comportamientos de los individuos y grupos.

3.4.3. El contenido dialéctico del Derecho a la Información

A diferencia de otros, el derecho humano a la información se integra por tres facultades jurídicas, que pueden ejercitarse separada o conjuntamente: facultad de investigar, facultad de recibir y facultad de difundir, sean informaciones u opiniones a través de cualquier medio de comunicación masiva, sin limitación de fronteras. De este modo, se traza una universalidad en cuanto a los medios a través de los cuales se materializa su ejercicio e, igualmente, del ámbito geográfico de su práctica. La facultad de recepción no es ni cualitativa ni cuantitativamente menos importante que la de investigación o la de difusión.

Conforme a la coyuntura y a su libre albedrío, el hombre puede ejercitar directamente todas, cada una o un conjunto de estas facultades, o puede delegar general y tácitamente su ejercicio en los profesionales de la información (mandatarios tácitos del sujeto universal) y en las organizaciones/empresas informativas. Desde la perspectiva jurídica, en cualquier caso la persona está haciendo uso de una *atribución de poder* que le está conferida con carácter universal e igual para todos.

Como se mencionó, el derecho a la información enumera tres facultades en su contenido:

- a) **Investigar.**- Facultad de acceder directa y libremente a las fuentes de información. Las fuentes pueden ser hechos reales (el suceso y su contexto), declarantes (personas que dan su versión o testimonio sobre el hecho o expresan una posición al respecto) o documentos que pueden aportar datos novedosos sobre un aspecto de actualidad e interés público. Los profesionales de la información actúan como expertos delegados del público para investigar en servicio y a satisfacción de éste. El público implícitamente ha delegado su confianza y facultad de investigación en los medios, por lo que la facultad de investigación presenta una doble faceta: como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información.
- b) **Recibir.**- Se refiere al derecho de tomar y seleccionar —y la posibilidad de negarse a hacerlo— informaciones y opiniones. El derecho de optar presupone, pues, el tener una gama de opciones con igualdad de posibilidades de acceso para decidir las que le satisfagan plenamente.
- c) **Difundir.**- Se refiere al derecho a la difusión, lo que supone el acceso de la persona a los medios de información para poder comunicar sus informaciones u opiniones libremente. La libertad de expresión se ha confundido con el derecho mismo a la información convirtiéndose en la única facultad que proclaman algunas declaraciones nacionales de derechos. Sobre la opinión pública, Desantes (:89) manifiesta que ésta “debe de disfrutar de libertad no sólo para formarse, sino también para expresarse, para manifestarse y para difundirse por los medios de información.”

3.5. LA ACCIÓN DE *HÁBEAS DATA* Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La *libertad de expresión* y el *derecho de acceso a la información* se constituyen en requisitos indispensables para el funcionamiento mismo del sistema democrático. Permiten al ciudadano controlar y fiscalizar la gestión pública (ejerciendo el derecho de petición y de obtener rendición de cuentas), ejercer otros derechos constitucionales (participación política, voto, educación y asociación, entre otros), hacer conocer sus necesidades e intereses para que sean contemplados en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre temas de interés común, formarse una opinión reflexiva a través del intercambio libre de información y una crítica sustentada a las acciones tanto estatales como privadas que los afectan.

Ambas se organizan, por tanto, en el derecho de cada individuo a manifestar libremente su propio pensamiento, pero implican, también, un derecho colectivo a recibir cualquier información pública y a conocer la expresión del pensamiento de otros conciudadanos. Concretamente, el *derecho a información pública* habilita a la ciudadanía de un conocimiento amplio sobre las gestiones de los diversos órganos del Estado relacionados con temas de interés común, lo que permite la transparencia y responsabilidad de la administración y, la publicidad y efectividad de los actos de la gestión gubernamental. “Es evidente que sin esta información [en poder del Estado], a la que todas las personas tienen derecho, no puede ejercerse la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático”.

El límite al ejercicio de este derecho encuentra restricciones permisibles y sólo en casos excepcionales —expresamente establecidas por la ley— por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. El artículo 32.2 del Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, prescribe las reglas interpretativas a las cuales se suscriben dichas restricciones al establecer la siguiente correlación entre deberes y derechos: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”

El Principio 3º de la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*⁵⁶ (véase Anexo No. 3), aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en octubre del año 2000, establece que,

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

En esta línea, se plantea la acción de *hábeas data* —modalidad del proceso de amparo para proteger el derecho a la intimidad, uno de los que se relacionan más directamente con los límites al ejercicio de la libertad de expresión y de información—, que garantiza el derecho a la protección contra información inexacta o perjudicial de las personas mediante el acceso a bancos de datos tanto públicos como privados con la finalidad de actualizar, modificar, rectificar, anular o mantener en reserva datos sobre sí mismas o sus bienes.

Según el *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2001*⁵⁷, la acción de *hábeas data* se erige sobre la base de tres premisas:

- a) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad⁵⁸;

⁵⁶ El texto completo también puede encontrárselo en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/Declaracion.htm>».

⁵⁷ El texto completo se encuentra en el sitio de la Relatoría para la Libertad de Expresión – Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel01/Indice2001.htm>».

- b) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados por tratarse de datos sensibles (información relacionada con la vida íntima), falsos, tendenciosos o discriminatorios; y,
- c) el derecho a utilizar la acción de *hábeas data* como mecanismo legal de participación y fiscalización en la búsqueda de datos relativos a la acción estatal sobre la plataforma del derecho a la verdad y el derecho a la investigación en el marco del derecho a la información.

La acción de *hábeas data* impone, por tanto, obligaciones a las entidades que procesan información, tales como el usar los datos para los objetivos específicos y explícitos establecidos con anterioridad y, del mismo modo, garantizar la seguridad de esos datos contra el acceso accidental, irregular, ilegal o no autorizado o la manipulación deliberada. De lo contrario, se debe determinar formalmente una sanción a los responsables.

La Sociedad Interamericana de Prensa⁵⁹ (SIP) considera que el derecho al libre acceso a la información pública (generada por el sector público) es condición de gobernabilidad porque puede favorecer la transparencia administrativa en el manejo de la cosa pública, el libre flujo informativo y el pleno goce del derecho a la información de los ciudadanos.

Con esta orientación, en su Reunión de Medio Año⁶⁰ celebrada en República Dominicana en marzo de 2002, la SIP exhortó a los gobiernos a “cumplir con su deber de garantizar el derecho de libre acceso a la información pública colocando toda la información generada por el sector público a disposición de toda la ciudadanía en forma efectiva, oportuna y completa”, además solicitó a éstos “no ampararse bajo las excepciones previstas en la ley para ocultar informaciones a que tiene derecho la ciudadanía en ejercicio del derecho a la información”; y, convocó a las autoridades nacionales a que garanticen este derecho de acceso mediante la adopción de medidas

⁵⁸ El artículo 11 del Pacto de San José de Costa Rica implanta que “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

⁵⁹ El concepto SIP ([Internet], en: «<http://www.sipiapa.com/espanol/espanol.cfm>») se desarrolló en 1926, cuando unos 130 periodistas de las Américas, reunidos en Washington, D.C., Estados Unidos, para el Primer Congreso Panamericano de Periodistas, adaptaron una resolución que aprobaba el establecimiento de una organización interamericana permanente de periodistas. El Congreso se reunió posteriormente en la Ciudad de México en 1942, cuando se creó la Comisión Permanente, que se convertiría en la SIP durante la conferencia realizada en La Habana al año siguiente. La SIP es una organización sin fines de lucro dedicada a defender la libertad de expresión y de prensa en todas las Américas. Sus principales objetivos son: defender la libertad de prensa donde quiera que se impugne en las Américas; proteger los intereses de la prensa en las Américas; defender la dignidad, los derechos y las responsabilidades del periodismo; alentar normas elevadas de profesionalismo y conducta empresarial; promover el intercambio de ideas e información que contribuyan desarrollo técnico y profesional de la prensa; alentar un conocimiento amplio y un mayor intercambio de información entre los pueblos de las Américas en apoyo a los principios básicos de una sociedad libre y de la libertad individual.

⁶⁰ Mayor información sobre este punto se encuentra en el sitio de la SIP, [Internet], en: «<http://www.sipiapa.com/espanol/publications/rese-acceso-sp.cfm>».

administrativas del caso y la gestión de iniciativas legislativas conducentes a este derecho.”

3.6. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Al confirmar principios que le han dado sentido a nuestras vidas es como si quisiéramos grabarlos en la trama del tiempo. La intención no es petrificar este instante, porque las petrificaciones significan muerte, sino anunciarlo hoy y mañana, como suelen hacer los enamorados en los árboles y los muros. Estamos escribiendo nuestros nombres en un tronco, en una pared del tiempo y todas nuestras historias, las colectivas y las personales, se funden en una, que clama por lo que nuestra Cuba está clamando desde que tuvo noción de sí misma: por libertad, por soberanía, por justicia.

Silvio Rodríguez, 2002

3.6.1. Horizonte general

A nivel regional, tanto el artículo IV de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948) —de forma general— como el artículo 13º de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969) —con mayor precisión—, ratifican el derecho a la información, sustentado en la libertad de pensamiento y de expresión, y que, también, 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.

Respecto a la *censura*, la Convención sostiene que debe estar sujeta a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas por ley, las mismas que sean necesarias para asegurar “el respeto a 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.” Por ello, podrán ser sometidos a censura previa, por ley, los espectáculos públicos con el exclusivo objeto de proteger la moral de la infancia y la adolescencia (inciso 4º). Y, del mismo modo, se prohibirá por ley la propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, inclusive la relacionada con la raza, color, religión, idioma, origen nacional o cualquier otro motivo.

Respecto a la *censura indirecta* implanta en su inciso 3º una mención específica:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Inclusive, el artículo 14 de la Convención añade el *derecho de rectificación o respuesta* con el siguiente texto:

Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes y emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

Por ello, para la efectiva protección de la honra y la reputación de las personas, este artículo agrega que toda publicación y medio de comunicación masiva debe tener una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial. También aclara que en ningún caso la rectificación o respuesta eximen de responsabilidades legales en las que se hubiera incurrido. Ya en 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas abrió a la firma la *Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación* (véase Anexo No.7)⁶¹, el mismo que entró en vigor diez años después.

Otro hito importante en la defensa del derecho a la información a nivel continental es la *Declaración de Chapultepec* (véase Anexo No. 5)⁶², formulada en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994, con el auspicio de la SIP. La mencionada Declaración fue suscrita y endosada por jefes de Estado⁶³, líderes políticos, abogados constitucionalistas, académicos, escritores, directores de periódicos y representantes de la sociedad civil.

En su Preámbulo concede especial significación al derecho humano a la información en toda su amplitud, inclusive lo relaciona oportunamente con la deliberación pública y el desarrollo, tal como describe este párrafo:

Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad.

Los firmantes de esa Declaración se unificaron en torno a un elemento que propicia el “floreCIMIENTO” y “creatividad” de la pluralidad y diversidad de sus culturas, un “motor y punto de partida de los derechos básicos del ser humano”: la *libertad de expresión*. Libertad que también puede ser alcanzada y garantizada —y, con ella, disfrutar de las demás libertades públicas— por medio de la práctica irrestricta de la *libertad de prensa*: “Prensa libre es sinónimo de expresión libre.”

La Declaración contiene diez principios fundamentales que se inscriben, precisamente, en la lucha por la libertad de expresión y de prensa, como condición para la democracia y

⁶¹ Además, el texto completo se ubica en el sitio del ACNUDH, [Internet], en: «http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/i_ilocor_sp.htm».

⁶² El texto completo se puede hallar también en el sitio de la SIP, [Internet], en: «<http://www.sipiapa.com/espanol/projects/chapul-declaration.cfm>».

⁶³ El primer ministro de las Bahamas, Hubert A. Ingraham, se convirtió en el 23º jefe de gobierno de las Américas que apoyó la Declaración de Chapultepec al firmar el documento el 30 de abril de 2002. El 30 de enero de ese mismo año, los presidentes de Bolivia y Perú, Jorge Quiroga y Alejandro Toledo, ratificaron su adhesión en el Palacio de Gobierno de La Paz, en coincidencia con el foro organizado por la SIP para promover los principios de la Declaración en el país.

la civilización en el hemisferio. De ahí que en el primer principio se considere al ejercicio de estas libertades como un “derecho inalienable del pueblo.” Y en el segundo, se reconozca explícitamente el derecho a la información: “Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarla libremente. Nadie puede negar o restringir estos derechos.”

3.6.2. Horizonte andino

Respecto al *habeas data* y el derecho de acceso a la información de los órganos del Estado, el *Proyecto de Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* toca el tema en su artículo 23º, en el cual menciona que los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones,

Promoverán y protegerán las libertades de pensamiento y de opinión y expresión, en particular el libre funcionamiento de los medios de comunicación social —sin interferencias públicas ni de grupos de presión privada—; el derecho al acceso a medios informáticos y electrónicos; y el acceso del individuo a la información que sobre su persona obre en poder de la administración pública y las corporaciones privadas.

Este derecho está, sin lugar a dudas, ligado a la transparencia en la administración pública, por medio de la rendición de cuentas por parte del Estado y sus funcionarios a la sociedad civil, y el acceso a la información sobre el manejo y distribución de los fondos públicos.

Pero la Carta va más allá con miras a mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, al referirse a la necesidad de brindar información a la población sobre los derechos de las personas con discapacidades a fin de eliminar prejuicios, estereotipos y discriminaciones a las que éstas son susceptibles (art. 53, inciso 6).

Para la construcción de una sociedad ética a través de la lucha contra la corrupción pública y privada, la transparencia en las actuaciones públicas y privadas, y la rendición de cuentas de las autoridades, dispone “La facilitación de los medios legales y administrativos para el libre acceso de la ciudadanía a la información de las administraciones públicas, en particular en lo relativo al manejo de programas y presupuestos públicos” (art. 82, inciso 2). Para ello, también hace un llamado a las Defensorías del Pueblo a crear o consolidar mecanismos que hagan efectivo el derecho de información de la ciudadanía sobre las actividades de las instituciones públicas con la participación de la sociedad civil organizada (art. 95).

Una contribución significativa es la inclusión de los *derechos de los consumidores* en los que se reconoce:

- El derecho de toda persona “a recibir información inequívoca sobre las características y efectos del producto ofertado” (art. 65).
- El control efectivo de la publicidad y la calidad de los bienes y servicios ofertados o donados, particularmente en lo referido a la

veracidad de las características y propiedades anunciadas (art. 66, inciso 2).

- La exigencia en la reparación del daño sufrido en razón a la difusión de información engañosa sobre las características y efectos de los bienes y servicios ofertados (art. 66, inciso 3).

En el Cuadro 3.1. se hace una breve síntesis sobre el derecho a la información en diferentes instrumentos internacionales. Y en el Cuadro 3.2. se reseña cómo este derecho es abordado en diferentes constituciones de los países de la Comunidad Andina.

Cuadro 3.1.
El Derecho a la Información en los Instrumentos Internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos	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 expresión.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	artículo IV Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	artículo 19 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 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. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. artículo 20 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	artículo 13 Libertad de pensamiento y 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. 2. El ejercicio del derecho o previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 4. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencia radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 5. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 6. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

FUENTE: Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas (CAJ). [Internet], en: [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/dh2/E2.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/dh2/E2.HTM).

Cuadro 3.2.
El Derecho a la Información en las Constituciones de los Países de la Comunidad Andina

BOLIVIA	<p>artículo 7 Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: (...) b. A emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión.</p>
CHILE	<p>artículo 19 La Constitución asegura a todas las personas: (...) 12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deber ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida. Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley. El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión. Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo. La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica. (último párrafo según Ley de reforma constitucional N°19742, del 25 de agosto de 2001).</p>
COLOMBIA	<p>artículo 20 Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.</p>
ECUADOR	<p>artículo 23 Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: (...) 9. El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de las responsabilidades previstas en la ley. 10. El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder, en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión.</p>
PERÚ	<p>artículo 2 Toda persona tiene derecho: (...)</p>

	<p>4.A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.</p> <p>Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común. Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.</p>
<p>VENEZUELA</p>	<p>artículo 57</p> <p>Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.</p> <p>Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.</p> <p>artículo 58</p> <p>La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.</p>

FUENTE: Unidad de Modernización Judicial de la Comisión Andina de Juristas (CAJ). [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/nuevdh/dh1/E3.HTM>».

3.6.2. Panorama nacional

En el ámbito nacional, la *Constitución Política del Estado de Bolivia*, de 12 de agosto de 1994, reconoce en su artículo 7º, inciso b), que toda persona tiene el derecho fundamental, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, “A emitir libremente sus ideas y opiniones, por cualquier medio de difusión.”

Este artículo amplía el primero de la *Ley de Imprenta*, de 19 de enero de 1925, mediante el cual “Todo hombre tiene el derecho de publicar sus pensamientos por la prensa, sin previa censura, salvo las restricciones establecidas por la presente Ley.” Esas restricciones se refieren a tres aspectos:

- a) **Contra la Constitución (art. 10).**- Cuando los escritos publicados⁶⁴ se dirigen a trastornar, destruir o inducir a su inobservancia, en todo en parte de sus disposiciones.

⁶⁴ Se entiende realizada la publicación, de acuerdo con la Ley de Imprenta (artículo 7), cuando se distribuyen tres o más ejemplares del impreso, ha sido leído por cinco o más individuos, se pone en venta, se fija en un paraje, se deja en un establecimiento, se remite por correo u otros casos semejantes.

- b) **Contra la sociedad (art. 11).**- Cuando la publicación compromete la existencia o integridad de la Nación, expone a una guerra extranjera, tiende a trastornar la tranquilidad y orden públicos, incita o sostiene conmociones o desobediencias a las leyes o a las autoridades, provoca la perpetración de algún delito o son obscenos o inmorales.
- c) **Contra las personas (art. 13).**- Cuando los impresos injurian directa o indirectamente —sean o no falsas las imputaciones injuriosas— a personas individuales o colectivas.

3.7. SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN EN LOS ESTADOS AMERICANOS

3.7.1. Mandato y competencia de la Relatoría para la Libertad de Expresión

Dentro de la esfera de atribuciones y competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —órgano competente de la OEA creado en el marco del Pacto de San José de Costa Rica— se estableció, por unanimidad de sus miembros, en octubre de 1997, la *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio.

La Relatoría⁶⁵ tiene el mandato permanente y dinámico —en respuesta a las necesidades que surgen— de promover y proteger la plena observancia de la libertad de expresión y de información en el hemisferio, dado el papel fundamental que este derecho desempeña en la consolidación y el avance del sistema democrático, al facilitar la participación de los miembros de la sociedad en los procesos de decisiones, al permitir el debate abierto y al asegurar que otros derechos humanos sean protegidos y las violaciones de los mismos denunciadas. En cuanto a lo mencionado dicha Relatoría afirma que,

La información es de esencial importancia para el buen funcionamiento de las democracias dentro del hemisferio. Si las sociedades no tienen un conocimiento cabal de las acciones y políticas de sus gobernantes es imposible la participación plena e informada de los individuos en los procesos de transformación, debate y fortalecimiento de las instituciones democráticas. El derecho de la sociedad a estar informada garantiza en gran parte el funcionamiento de los sistemas político-sociales basados en la participación democrática.

Asimismo, al crear la Relatoría la Comisión buscó estimular de manera preferente la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión e información; formular recomendaciones a los Estados miembros para incluir leyes que amplíen el derecho de los ciudadanos a participar activamente en el proceso democrático a través del acceso a la información; elaborar informes y estudios especializados sobre la materia; y, actuar frente a la vulneración de este derecho en cualquier país de la OEA.

⁶⁵ Mayor información sobre la Relatoría se encuentra disponible en el sitio de la Oficina del relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/defaultsp.htm>».

Uno de los deberes y mandatos de la Relatoría es, entre otros, preparar un informe sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas y presentarlo a la Comisión para su consideración e inclusión en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. A continuación presentamos algunos aspectos referidos al *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2001* —publicado en abril de 2002⁶⁶—, bajo la dirección del abogado de nacionalidad argentina Santiago Alejandro Canton, quien asumió el cargo en noviembre de 1998 hasta agosto del 2001. Desde mayo del 2002 asumió el cargo, por concurso de méritos, el Dr. Eduardo Bertoni.

En el Informe aludido, se dice que para el desarrollo continuo de una democracia estable “es necesaria una libertad de expresión y un acceso a la información de amplio alcance para asegurar que todos los ciudadanos cuenten con la información que necesitan para la toma de decisiones.”

3.7.2. Evaluación sobre el estado de la Libertad de Expresión

La prensa es libre cuando no depende del poder del gobierno o del poder del dinero.
Albert Camus, 1944

El IDH/2002 a nivel mundial (PNUD, 2002b: 77) afirma que el periodismo “sigue siendo una actividad peligrosa⁶⁷. En 2001, murieron 37 periodistas cumpliendo su deber. Otros 118 fueron hechos prisioneros. En todo el mundo más de 600 periodistas o sus organizaciones de noticias fueron intimidados o atacados físicamente, en la mayoría de las ocasiones porque algunas personas no estaban de acuerdo con el contenido de sus informaciones.”

En el hemisferio americano se presenta una situación aún más grave. Éste es considerado por el Informe como “una de las zonas más peligrosas del mundo para ejercer el periodismo”, ya que desde inicios del año 1998, cuando la Relatoría empezó a funcionar, por lo menos 39 periodistas fueron asesinados como consecuencia de su trabajo. Durante el año 2001 fueron asesinados 9 periodistas en el hemisferio⁶⁸. Esta cifra

⁶⁶ El texto completo se encuentra en el sitio de la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión, [Internet], en: «<http://www.cidh.org/Relatoria/Spanish/InformeAnual/InfAnRel01/Indice2001.htm>».

⁶⁷ En el Día Mundial de la Libertad de Prensa (3 de mayo de 2002), el presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Robert J. Cox, expresó que “Un tema fundamental y de gran preocupación para la organización es el de la impunidad que rodea a la mayoría de los 251 asesinatos contra periodistas que desde octubre de 1988 hasta abril del 2002 ha registrado la SIP en el hemisferio occidental. (...)

La SIP mantiene su compromiso de seguir demandando a las autoridades que cumplan con su deber de investigar, castigar y reparar las consecuencias de estos crímenes. Empeñados en acabar con la impunidad, continuaremos exigiendo como principios fundamentales que no prescriba el tiempo de juzgamiento de los crímenes contra periodistas, que sean juzgados en el fuero federal para acelerar y garantizar la imparcialidad de los procesos; y que los organismos internacionales de asistencia financiera contemplen los crímenes contra periodistas y la impunidad como causal de revisión, suspensión o supresión de dicha cooperación.”

⁶⁸ Salvador Medina Velásquez (Paraguay), Presidente del consejo de la radio comunitaria FM Ñemety, 27 años; José Luis Ortega Mata (México), director del Semanario de Ojinaga, 37 años; Flavio Bedoya (Colombia), corresponsal del periódico Voz del Partido Comunista, 52 años; José Duviél Vásquez Arias (Colombia), director de noticias de la radio La Voz de la Selva; Parmenio Medina Pérez (Costa Rica),

es más alta en relación con los últimos dos años. En Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, México y Paraguay, al menos un periodista ha perdido la vida como consecuencia del ejercicio de su profesión.

De acuerdo con la Relatoría, una serie de obstáculos impiden en las Américas el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información:

- Asesinato a periodistas, considerado como el problema más grave que pone en una situación de extrema vulnerabilidad y riesgo al resto de los comunicadores sociales.
- Altos grados de impunidad en los procesos sobre crímenes contra periodistas: falta de investigación seria, imparcial y objetiva y una sanción de los autores materiales e intelectuales.
- Utilización de métodos para silenciar el trabajo de periodistas y medios de comunicación masiva: amenazas, agresiones físicas y psíquicas, hostigamiento, detenciones, intimidación, calumnias, injurias, acciones judiciales.
- De igual forma, se puede mencionar la censura previa y la legislación contraria a la libertad de expresión y de información.

3.7.3. Estado actual del *Hábeas Data* y el Derecho de Acceso a la Información

Los resultados del Informe destacan la “falta de previsión constitucional y legal para garantizar el acceso a información pública en la gran parte de los países del hemisferio”, además de que todavía se cuenta con normas muy generales para proteger el derecho a la información.

De acuerdo a la información recabada por el Informe, sólo siete países en el hemisferio (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela) disponen de normas y reglamentación específica que permiten el acceso a información en poder del Estado y la acción de *hábeas data*. En su Reunión de Medio Año (2002), la SIP puso en evidencia que “no se halla plenamente garantizado el derecho de acceso a la información pública en ningún país de América Latina, a pesar de estar contemplado en la mayoría de las Constituciones como una garantía fundamental”.

De similar manera, la SIP resaltó que la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó en enero del 2002 una ley de libre acceso a la información pública, la cual constituye un primer paso hacia la consolidación de ese derecho y que, por otro lado, el Presidente de Bolivia,

conductor del programa radial La Patada de Radio Monumental; Jorge Enrique Urbano Sánchez (Colombia), director de radio Emisora Mar Estereo; Juan Carlos Encinas (Bolivia), periodista del informativo Enlace de Canal 21, 39 años; Jorge Mynor Alegría Armendáriz (Guatemala), presentador del programa radial Línea Directa de Radio Amatique; Brignol Lindor (Haití), director de noticias de la radio Echo 2000 y presentador de un programa político de debate llamado Dialogue.

Jorge Quiroga, dentro del Foro Nacional de Bolivia y la Declaración de Chapultepec, anunció que su gobierno se comprometió a una reforma constitucional en los próximos años que garantizaría el acceso a la información pública. Respecto al Estado boliviano hay que recordar que no posee aún disposiciones constitucionales que prevén la acción del *habeas data* y la regulación al derecho de acceso a la información pública, aunque se está discutiendo el tema en diferentes esferas políticas y gremiales.

Según el informe por país presentado en la Reunión de Medio Año de la SIP, en el anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional de Bolivia elaborada por el Consejo Ciudadano para la Reforma a la Carta Magna⁶⁹, que se debatirá próximamente en el Congreso Nacional, se considera que el recurso del *habeas data* viola la libertad de prensa y el derecho del secreto de imprenta porque obliga a los periodistas a dar a conocer la fuente de una información que puede ser considerada como violadora de los derechos y garantías indicadas en la CPE.

La iniciativa más observada por los periodistas es el proyecto del artículo 25 que por lo menos es “contradictorio” ya que mientras, por una parte, garantiza la libertad de prensa, por otra, no permite el anonimato que en algunos casos significó la revelación de importantes casos de corrupción. La Ley de Imprenta vigente, de 19 de enero de 1925, en su artículo 8º indica: “El secreto en materia de imprenta es inviolable.” Mientras que el artículo 9º destaca: “El editor o impresor que revela a una autoridad política o a un particular el secreto del anónimo, sin requerimiento del juez competente, es responsable, como delincuente, contra la fe pública, conforme al Código Penal.”

A pesar de ello, el nuevo proyecto⁷⁰ propone en su artículo 20º que: “I. Toda persona que creyere estar indebida o ilegalmente impedida de conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos personales o de las informaciones inexactas o falsas que sobre ella estén registradas en archivos y bancos de datos públicos o privados, y afecten los derechos y garantías que le reconoce esta Constitución, podrá interponer ante la autoridad judicial competente el recurso de *habeas data*. II. El procedimiento del recurso de *habeas data* será el mismo establecido para el Amparo constitucional en el art. 19º”. El texto del art. 25º ordena que: “I. La libertad de prensa está garantizada. La censura está prohibida. II. No está permitido el anonimato. La ley regula el derecho a la cláusula de conciencia y el secreto profesional en el ejercicio de la libertad de prensa. III. Se garantiza el derecho de respuesta, réplica y rectificación. IV. Los poderes del Estado no podrán dictar leyes, decretos o resoluciones que limiten o restrinjan la libertad de expresión por cualquier medio.”

⁶⁹ Al respecto, véase en el sitio de la SIP, [Internet], en: <http://216.147.196.167/espanol/publications/lp-bolivia-sp.cfm>.

⁷⁰ El 31 de julio de 2002 el Congreso Nacional aprobó la esperada y polémica ley de necesidad de reformas de la Constitución. Entre las reformas propuestas destacan la prohibición de todo tipo de tortura o de violencia; el derecho de conservación de la nacionalidad en caso de adquirir otra; el derecho de las agrupaciones ciudadanas a presentar candidatos en las mismas condiciones que los partidos; el Referéndum Constitucional como paso final de las reformas a la Constitución.

CAPÍTULO IV

La ciudadanía moderna

Cada persona puede tener dos actitudes en su existencia: Construir o Plantar. Los constructores tal vez demoren años pero un día terminan aquello que estaban haciendo. Entonces se detienen y quedan limitados por sus propias paredes. La vida pierde sentido cuando la construcción acaba. Los que plantan sufren con las tempestades, las estaciones y raramente descansan. Pero, al contrario que un edificio, el jardín jamás deja de crecer. Y, al mismo tiempo que exige la atención del jardinero, también permite que para él, la vida sea una gran aventura.

Paulo Coelho

4.1. ¿POR QUÉ HABLAR DE CIUDADANÍA HOY?

De una manera real se empieza a percibir, como fundamento para la consolidación de los nuevos sistemas democráticos de América Latina, la urgente necesidad de su legalidad y legitimación desde la sociedad civil. No sólo en los ámbitos académicos, sino cada vez con mayor ímpetu entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el tema de la ciudadanía va cobrando especial importancia por una serie de razones que provienen fundamentalmente de cuatro vertientes:

a) Política:

- La falta de reconocimiento y menosprecio, desde el tiempo de la Colonia, de la cultura política de los sectores populares debido a razones políticas e ideológicas que impiden concebir al “otro”, en sus múltiples diferencias —especialmente interculturales—, como igual (conciudadano). Esto se manifiesta en desigualdad e injusticia social producto de una profunda *negación cultural* y de una serie de sentimientos y acciones arraigados de discriminación e intolerancia⁷¹.
- Paralelamente, se observan marcados procesos de *auto negación*, donde el “otro” se siente y percibe como inferior (ciudadano de segunda o tercera clase) y desestima su propia identidad cultural.
- Se siente el agotamiento del sistema de partidos políticos. La gente valora la política como necesidad de participar y ocuparse del destino de la comunidad, pero siente que esta actividad fue “maleada” por un grupo minoritario (“politiqeros”) que se

⁷¹ Esto se manifiesta, también, en la desigualdad de oportunidades, ya que como se puede observar en el caso de Bolivia, “la exclusión social y una cultura de negación del otro, el racismo y los prejuicios regionales, pero también las desigualdades en las oportunidades educativas y de acceso a los códigos de la modernidad” (PNUD, 2002a: 225).

aprovecha de ella para lograr intereses personales o partidarios y, además, no deja participar a otros en la escena política (clientelismo, nepotismo).

b) Histórica:

- Una modernidad aún inconclusa en la que conviven multiplicidad de sentidos de vida y pluralidad de culturas, en cuyo seno se entrecruzan diferentes *lógicas de desarrollo* que no logran ser resignificadas y apropiadas por la gente debido a las concepciones lejanas y alejadas desde las que fueron pensadas y transplantadas.
- Una larga etapa histórica de *gobiernos de facto* (militares) en diferentes países latinoamericanos en la década de los años '70 que avasalló las posibilidades reales del ejercicio constitucional de derechos, esencialmente los relacionados con la libertad de expresión y opinión, y anuló las garantías constitucionales de los ciudadanos. Todo ello, sumado a violaciones de los derechos humanos por medio del uso de aparatos de represión y muerte, desgastó el sistema democrático y perfiló un clima de injusticia en el que —ahora en menor medida, pero con clara evidencia— viven las mayorías alejadas o aisladas del poder económico y político. Estas jóvenes democracias tienen aún mucho camino por recorrer para recobrar la esperanza perdida y el sueño anhelado.

c) Económica:

- “Paradójicamente, a pesar del crecimiento evidente de la miseria y de la pérdida general de la calidad de vida en muchos aspectos, el debate sobre la pobreza ha quedado relativamente escindido de la discusión sobre la ciudadanía” (Calderón y Lechner: 36). La pobreza es una “marca de inferioridad” (que califica al otro como carente, indigno, desprotegido, marginal) que desconoce al “otro” —culturalmente distinto— como sujeto de derechos legítimos y, por lo tanto, impide la universalización, el reconocimiento y el ejercicio de estos. En ese marco, coincidimos con los autores abordados, no puede existir el ciudadano.
- Los *altos índices de pobreza* llevan a que la gente —fundamentalmente de los sectores populares— se preocupe de satisfacer, en primera instancia, sus necesidades básicas más elementales antes que participar y decidir públicamente. Estas condiciones de vida extremadamente difíciles se reflejan, como acertadamente apunta el PNUD (2002a: 188), en expresiones de desilusión, fatalismo y pesimismo muy fuertes, sensación de

abandono y desamparo, inseguridad y frustración respecto al futuro.

Empero, muchas veces, ésta es razón sustancial para el surgimiento de movimientos sociales agrupados en torno a la identidad cultural, el género, el consumo, etc., que exigen el cumplimiento de sus derechos. Por otro lado, al tener estas necesidades resueltas, los sectores más acomodados se repliegan, cada vez más, en ámbitos privados (individuales, grupales o familiares) que los alejan de la construcción de comunidad.

- El PNUD (2000a: 31, 131) sostiene que la pobreza está vinculada, en su dimensión subjetiva, con la incapacidad de ejercer ciudadanía (condición pre-ciudadana), que se manifiesta en relaciones sociales excluyentes y desigualdad de oportunidades, impidiendo afirmar los valores y traducir las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad en proyectos de vida compartidos. En ese sentido, Cançado (en Benvenuto: 20), Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, plantea que en este inicio del siglo XXI la erradicación de la pobreza extrema se constituye en uno de los grandes desafíos de la protección internacional de los derechos humanos.

d) Social:

- Si bien la democracia ha tenido importantes avances, se percibe un malestar y deterioro social que repercute en una desconfianza generalizada. Esta situación ocasiona que, tal como afirma el PNUD, “A mayor desconfianza, menor posibilidad de ciudadanía, y por tanto mayor dificultad en consolidar proyectos en la perspectiva del desarrollo humano (:185).
- Se ha detectado en segmentos sociales amplios una actitud individual negativa que puede constituirse en una enorme barrera para el desarrollo y la formación de ciudadanía: *el fatalismo*⁷². De hecho, “conlleva resignación y conformismo y generalmente está asociado con altos niveles de frustración y bajas condiciones y oportunidades para superarlos” (:224).

En mayores y menores grados estas vertientes, entre otras, muestran a la ciudadanía en Latinoamérica como el resultado de un proceso sociopolítico que pretende —en pleno

⁷² La opinión pública en Bolivia “se divide entre quienes creen en la legitimidad y eficacia de construir planes de futuro y están convencidos de que es posible actuar sobre los procesos (51,9%) y quienes, por el contrario, piensan que hacer planes para el futuro es vano porque estos nunca se cumplen, o que las cosas van a tomar su rumbo por sí mismas y por tanto no creen ni tienen la convicción necesaria para actuar sobre los procesos, conformándose con lo que tienen o resignándose a su suerte” (PNUD, 2002a: 224).

siglo XXI— la lucha por la igualdad de todos en pos del fortalecimiento de Estados con plenas garantías para dar concreción y vigencia a los derechos humanos en la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, justas y equitativas.

Por ello, la urgente tarea de encarar un trabajo multidisciplinario en la construcción de ciudadanía desde diversos frentes. Este trabajo se aproxima a la labor específica de los medios de comunicación masiva en esta dirección. A continuación, se detallan algunos rasgos que permiten comprender los aspectos que abarca el tema de la ciudadanía antes de que se analicen los procesos masivos para su gestación activa y responsable.

4.2. EN BUSCA DE LA CIUDADANÍA

El protagonismo o antagonismo en los cambios estructurales no viene sólo por designio de clase, es algo que también se construye a partir de un proceso complejo, donde la decisión ética/política de cada ciudadano en relación a la alteridad es lo que definirá, en el fondo, identidades que dentro de su diversidad y pluralidad, asuman como un área sustantiva la acción pública.

Luis Ocarranza y Roberto Antillón, 1997

La ciudadanía es la base política de la democracia y la condición del hombre moderno, que se caracteriza por ser una persona con derechos y responsabilidades en su relación con un determinado Estado y comunidad política. En esta dirección, Adela Cortina (1997) reúne y estudia las distintas dimensiones que implica este concepto: política, social, económica, civil, intercultural e, incluso, cosmopolita. Cortina trabaja una ciudadanía plena que integra un *status legal* (conjunto de derechos), un *status moral* (conjunto de responsabilidades) y también una *identidad* por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad (ciudadanía intercultural), con un mínimo de *bienes sociales* (ciudadanía social) y una participación activa en los *bienes materiales* (ciudadanía económica).

En efecto, Cortina propone una ciudadanía que representa un lazo de unión, un punto de contacto entre la *razón sentiente* de los seres humanos —ya que cada persona es unión de intelecto y deseo, de razón y sentimiento— y las normas y valores que se tienen por humanizadores, de modo que la ciudadanía pueda sintonizar con los “sentimientos racionales” de pertenencia a una comunidad y de justicia de esa misma comunidad.

4.2.1. Ciudadanía política

La historia del concepto de *ciudadanía* se genera en el ámbito político de Grecia hace al menos veinticuatro siglos y paulatinamente se extiende a otras esferas sociales para señalar que, principalmente, los afectados por las decisiones que en ellas se toman son los actores protagonistas y no los “súbditos” que acatan pasivamente las leyes y “castigos” que pesan sobre ellos.

La *ciudadanía política* se establece en el vínculo político entre el individuo y la comunidad política. Por lo tanto, la ciudadanía es el reconocimiento oficial de esa integración, en la cual el ciudadano se convierte en miembro de pleno derecho de un Estado nacional al cual le debe lealtad permanente. Esta relación otorga al ciudadano una identidad o

identificación nacional que lo aproxima a sus semejantes —los que gozan de una misma ciudadanía— y lo separa de los diferentes.

Esta concepción de la ciudadanía como relación política parte de una doble raíz que origina a su vez dos tradiciones (Cuadro 4.1). El siguiente Cuadro resume ambos aspectos:

Cuadro 4.1.
La Ciudadanía Política

Raíz	Griega	Romana
Época de nacimiento	Siglo V y IV a.C.	Siglo III a.C. hasta I de nuestra era
Tradición	Republicana	Liberal
Eje	Político (<i>polites griego</i>)	Jurídico (<i>civis latino</i>)
Concepción del hombre	<i>Zoon politikon</i> (animal político)	<i>Homo legalis</i>
Concepción de política	Ambito en el que los hombres buscan conjuntamente su bien	Medio para poder realizar en la vida privada los propios ideales de felicidad
Modelo de democracia	Democracia participativa: fomentar participación ciudadana desde los ayuntamientos o subunidades autonómicas	Democracia representativa: el poder político se ejerce a través de representantes elegidos y no de forma directa
Noción de democracia	“Gobierno del pueblo”	“Gobierno querido por el pueblo”
Concepción de ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> - Participación activa en la comunidad política - Modo de ser libre⁷³ - Vínculo que pide responsabilidades - Exigencia de implicación política 	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto jurídico - Protección legal - Base para reclamar derechos
Perfil del ciudadano	Ciudadano participativo: miembro libre e igual de una comunidad política que participa directa y activamente en la legislación y administración del país, deliberando junto a sus conciudadanos sobre cuestiones públicas (asuntos comunes) y buscando el bien común para alcanzar una vida digna	Ciudadano legal: miembro de una comunidad política que actúa bajo la ley y espera la protección de sus libertades individuales

FUENTE: Elaboración propia.

⁷³ En la Atenas de Pericles no se consideraban ciudadanos a los esclavos, metecos, niños y mujeres. Sólo los varones adultos y libres —considerados como ciudadanos exclusivos— podían ejercer cargos públicos y acudir a la Asamblea para deliberar y tomar decisiones conjuntamente sobre la organización de la vida de la ciudad.

Más tarde, en los siglos XVII y XVIII —especialmente con la influencia de la revolución Francesa y el nacimiento del capitalismo— se legitima la existencia del *Estado⁷⁴ nacional⁷⁵*, que como guardián de la sociedad civil sienta sus bases en la libertad (hombre), igualdad (súbdito), solidaridad (fuerza emocional que liga en una identidad común), independencia (ciudadano), nacionalidad (tradiciones y cultura compartidas) e historia (memoria colectiva).

La aparición de este Estado moderno sienta las bases para el actual concepto de ciudadanía. Ciudadano, por tanto, es el miembro de pleno derecho de un Estado, hecho por el cual cobra su nacionalidad (estatuto legal).

Javier Protzel (1995: 150) menciona que hoy en día se presencia una época de repliegue de la ciudadanía política que se manifiesta en el auge de los liderazgos independientes/personalistas —más que de los partidos políticos—, el receso de la militancia activa de base, las elevadas tasas de abstención electoral, la poca o nula voluntad colectiva de participar (sociedad desmovilizada). Estos fenómenos parecen enmarcarse en un proceso más general de “desafección y despolitización de la ciudadanía, y de agudización de problemas de representación y legitimidad en la relación entre dirigentes y dirigidos”, en un clima donde la corrupción ha adquirido visibilidad pública (Calderón *et.al.*, 1996: 53).

Fernando Calderón *et.al.* (*ibídem*) corroboran la caída de la centralidad de los partidos políticos, al mencionar que estos están “afectados por la desvalorización de su espacio público por excelencia (el parlamento), así como por la pérdida de importancia de los parlamentarios y de la relación elector/elegido.” Asimismo, estos partidos políticos —nos mencionan los autores citados— ya no aparecen como portadores de grandes relatos y proyectos de largo alcance y, además, por las propias características que adoptan en los últimos años, no parecen constituir un espacio de ciudadanía, de formación cívica y de ámbito de sociabilidad pública.

4.2.2. Ciudadanía social

En las últimas décadas del siglo XIX hubo una conversión de la concepción del Estado nacional en *Estado del bienestar⁷⁶*, conocido también como Estado-providencia o Estado benefactor. Desde esta perspectiva, ciudadano es aquella persona que en una comunidad política goza no sólo de *derechos civiles* (libertades individuales) y *derechos políticos*

⁷⁴ El Estado es considerado como una forma nuclear de ordenamiento político, una unidad administrativa que posee soberanía en un territorio (unidad del mandato), centraliza el poder y tiene el monopolio de la violencia legítima.

⁷⁵ La Nación es una comunidad compuesta por un conjunto de personas que comparten por naturaleza una raíz común (costumbres, lengua, historia, tradición, territorio, símbolos) y la voluntad de prestar una base de lealtad a un determinado Estado: sentimiento nacional sentido.

⁷⁶ El Estado del bienestar, que nace con las políticas sociales implantadas por la Alemania de Bismarck en la década de 1880 para el bienestar colectivo de los trabajadores, plantea como sus funciones principales la intervención en el mercado, política de pleno empleo, sistemas de protección al ciudadano (“democracia como protección”), institucionalización de ayudas para los que no están en el mercado de trabajo e institucionalización de la solidaridad (buena voluntad).

(participación política), sino también de *derechos sociales* —que permiten a los ciudadanos ejercer sus otros derechos— tales como el trabajo, educación, ingreso básico, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad (por ejemplo, jubilación). Distribuirlos a todas las personas, “porque son dueñas de tales bienes, es el primero y más elemental principio de justicia” (Cortina: 257-258).

Como afirma Cortina (:87), el Estado del bienestar confundió la satisfacción y protección de esos derechos básicos con la de los deseos psicológicos —o sea, el bienestar— de los individuos que son infinitos. En consecuencia, se hace necesario —continúa esta autora— un *Estado social de derecho* que defienda y asegure universalmente los *mínimos de justicia* y se sustente en los principios de libertad, igualdad e independencia, esto es, que satisfaga ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales como la responsabilidad social, que no puede quedar exclusivamente en manos privadas.

La gestión correcta y la protección plena de los derechos humanos económicos, sociales y culturales “es indispensable para que las personas se sepan y sientan miembros de una comunidad política, es decir, ciudadanos, porque sólo puede percibirse como parte de una sociedad quien sabe que esa sociedad se preocupa activamente por su supervivencia, y por una supervivencia digna” (Cortina: 66-67). Si un Estado de justicia se pretende legítimo, ésta se constituye en una exigencia ética básica a la que se debe responder y procurar para todos los miembros de la comunidad.

De ahí que el concepto de ciudadanía social plantee —y esto es muy importante tomar en cuenta— una dirección doble: de la comunidad política hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad política, donde aquél contrae unos deberes y asume activamente sus responsabilidades, y aquélla demuestra por su propia justicia que le reconoce como miembro suyo (reconocimiento de la pertenencia) defendiendo sus derechos indispensables para llevar adelante una vida humana digna.

4.2.3. Ciudadanía económica

Para que los miembros de una sociedad se sientan suyos es fundamental garantizarles el ejercicio de una *ciudadanía económica* activa y responsable, asegurando que participen de un modo significativo en la toma de decisiones económicas que les afectan. Así, se constituye en *ciudadano económico* —“habitantes del mundo de la empresa”, como los llama Cortina— cada uno de los afectados por las decisiones empresariales que se sabe y siente miembro integrante de una determinada empresa, parte fundamental de un proyecto compartido y que, por lo tanto, se asume a sí mismo como sujeto protagonista y corresponsable de las actividades emprendidas por ésta.

Una de las corrientes de pensamiento que inspira esta dimensión económica de la ciudadanía es la *ética discursiva* (*ética del discurso*), la cual exige —siguiendo a Jürgen Habermas, citado por Cortina (:101)— “que la constitución económica y las normas empresariales se decidan dialógicamente, teniendo por interlocutores [válidos] a todos

los grupos de afectados⁷⁷.” Lo que se plantea aquí es que las normas, regulaciones e instituciones que se consideran legítimas, válidas y justas son aquellas con las que podrían estar de acuerdo todos los posibles afectados, tras un diálogo celebrado en condiciones de simetría, teniendo en cuenta no los intereses de un grupo o sector, sino los *intereses universalizables* (“lo que todos podrían querer”).

La otra corriente que ayuda a constituir la ciudadanía económica es el *capitalismo de los afectados* (*stakeholder capitalism*), que plantea que se deben satisfacer no sólo los intereses de los accionistas, sino también de los distintos grupos implicados directa e indirectamente por la actividad empresarial, a los cuales se les reconoce legítimamente el poder para tomar decisiones. Se trata, pues, del paso de una cultura del conflicto a la cultura de la cooperación asentada en la integración de los asuntos de todos en un objetivo común.

En esta dirección, se plantea toda una concepción renovada de la empresa, que se constituye en “ciudadana” cuando se la entiende como un grupo de personas que satisface necesidades humanas con calidad para la obtención de bienes no sólo tangibles (por ejemplo, dinero) sino, además, intangibles (armonía, cooperación, responsabilidad social), adquiriendo legitimidad social y generando credibilidad en su entorno y entre sus miembros: cultura de la credibilidad y la confianza.

Esta nueva forma de comprender la empresa se relaciona con una reconfiguración ética del mundo laboral, que se apoya en la satisfacción de los intereses de los públicos, en una trama organizativa moralmente correcta, en una preocupación constante por los beneficios y consecuencias de sus acciones y en la inquietud constante de lograr el mayor bien posible para todos.

Para Rosa María Alfaro (1995: 110), en la actualidad se está viviendo una *fase paradójica* que se caracteriza por la hegemonía del mercado en el ámbito económico⁷⁸. Esta situación —explica Alfaro— ha llevado a considerar la ciudadanía en el exclusivo ámbito económico neoliberal, entonces, “comprar a crédito o participar en los procesos de venta y adquisición de las empresas del Estado, resulta ser un hecho ciudadano suficiente para reordenar la vida y la cultura de la gente.” Se equipara, así, ciudadanía con consumo. Protzel (:158) y Calderón *et.al.* (:54) ratifican esta situación al tomar en cuenta la virtual asimilación y reducción del ciudadano a elector y consumidor/espectador.

Al respecto, Néstor García Canclini (1995: 196) plantea que cada vez menos las sociedades civiles aparecen como comunidades nacionales (unidades territoriales, lingüísticas y políticas), sino que se manifiestan más bien como *comunidades interpretativas de consumidores*, vale decir, “conjuntos de personas que comparten gustos y pactos de

⁷⁷ Esto plantea el principio de la ética discursiva esbozado por Jürgen Habermas, según el cual, “toda persona es un interlocutor válido y ha de tenerse en cuenta al decidir normas que le afectan” (Cortina, 1997:173).

⁷⁸ Para Manuel Antonio Garretón (1995:99), en nuestro continente asistimos en los últimos años al paso de las economías nacionales a economías de mercado más autonomizadas del Estado y más sometidas a las fuerzas de los mercados transnacionales (sistema mundial), a partir de la aplicación de procesos de ajustes estructurales, acompañado del aumento de la pobreza y la informalización de los empleos.

lectura respecto de ciertos bienes (gastronómicos, deportivos, musicales) que les dan identidades compartidas.”

Lo que García muestra es que en América Latina la agrupación en torno a consumos simbólicos —expresada en grupos religiosos, conglomerados deportivos, solidaridades generacionales, gustos musicales, aficiones massmediáticas y otros movimientos sociales— puede generar “comunidades” imaginarias, donde los ciudadanos rehacen los vínculos sociales, comparten condiciones comunes y solidaridades colectivas. No se puede negar la importancia que cobran las asociaciones de consumidores en las luchas sociales, guiadas por la defensa de intereses compartidos.

4.2.4. Ciudadanía civil

Como bien muestra Cortina (:134), “el ser humano no es sólo un sujeto de derechos de las dos primeras generaciones (ciudadanía política y social), y tampoco un productor de riqueza, material o inmaterial (ciudadanía económica). Es ante todo —asevera Cortina— *miembro de una sociedad civil*, parte de un conjunto de asociaciones no políticas ni económicas, esenciales para su socialización y para el cotidiano desarrollo de su vida.”

Ciertamente, junto a la ciudadanía política, social y económica, se debe considerar la dimensión de *ciudadanía civil* por la que una persona pertenece y se integra espontánea, libre y voluntariamente a las comunidades y asociaciones civiles, consideradas como una potencial fuente de civilidad, solidaridad y participación social; y, asimismo, portadoras de un impulso ético que se expresa, según Cortina (:140), en tres lugares privilegiados: el tercer sector, las profesiones y la opinión pública.

El *tercer sector*, conocido también como *sector social*⁷⁹, es aquel en el que se realizan actividades sin ánimos de lucro con la meta de satisfacer algunas necesidades básicas y acrecentar de forma desinteresada la calidad de vida de las personas. Su labor no se reduce exclusivamente a cooperar para hacer que todas las personas sean partícipes de los bienes sociales materiales, sino que tiene —en la línea bosquejada por Cortina (:258)— “la intransferible tarea de contagiar sentido y esperanza, proporcionar consuelo y cariño, ofertar también, cuando se trata de un grupo creyente, la gracia divina.”

Se incluyen en el tercer sector, entre otros, los nuevos movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONGS), los grupos de voluntariado, las fundaciones, las organizaciones de justicia social, las organizaciones religiosas, las asociaciones cívicas o de vecinos, las organizaciones de derechos civiles, los grupos de mujeres, las organizaciones y asociaciones de padres y, como se apreciará en las próximas páginas, las radios populares.

⁷⁹ Dada la complejidad de las cuestiones, el Estado no asume en su totalidad las tareas y retos sociales, sino que establece una política de atención social asumiendo su papel de protector de bienes básicos —por el que cobra su legitimidad— y se hace cargo de algunos servicios. De esta manera, las esferas política y empresarial no se desligan de su responsabilidad social, que les garantiza en mayor grado la productividad y la competitividad.

Por otra parte, como bien muestra Max Weber citado por Cortina (:147), las palabras alemana (*beruf*) e inglesa (*calling*), que traducimos por *profesión*, muestran el sentido de vocación y de misión que ésta tiene. Y en este rumbo se consigue decir con esta autora (:149) que una profesión es una actividad humana social mediante la cual se presta un servicio —único, socialmente legitimado, claramente definido e indispensable— a la sociedad y se establece un compromiso con la gente basado en reglas y valores morales.

El experto en el saber correspondiente —es decir, el *profesional*⁸⁰ aspira como parte de la ética asumida en el ejercicio estable de su profesión a la excelencia, ya que pretende alcanzar en ella la virtud física (ser competente en las habilidades propias de la profesión) y la virtud moral (prestar servicio a la sociedad con el empleo responsable de esas habilidades).

Y, finalmente, Cortina explica (:161) que la *opinión pública* “hoy se revela como uno de los lugares más adecuados para ejercer la ciudadanía civil”. En democracia los ciudadanos en su calidad tanto de gobernados como de gobernantes ejercen públicamente su razón —cumpliendo con ello el deber moral de la civilidad⁸⁰— para construir juntos un orden legítimo y justo, fundado en la voluntad racional de “lo que todos podrían querer” (intereses universalizables). De ahí que la opinión pública —compuesta por “ciudadanos cívicos” que ejercen su soberanía comunicativamente— represente el elemento mediador entre la esfera privada y la pública, entre la sociedad civil y el poder político.

Resumiendo con las palabras de Cortina (:173), la opinión pública trata, pues, “de un espacio público creado comunicativamente desde el diálogo de quienes defienden intereses universalizables, es decir, en el sentido de la ética discursiva antes expuesto.”

4.2.5. Ciudadanía intercultural

La *ciudadanía intercultural* o *multicultural* es —de acuerdo con Cortina (:178)— un vínculo de unión entre grupos sociales diversos, “capaz de tolerar, respetar o integrar las diferentes culturas de una comunidad política de tal modo que sus miembros se sientan ‘ciudadanos de primera’.”

Esta noción de ciudadanía hace justicia para con la identidad de las personas, planteando la necesidad de construirla, fomentarla y mantenerla desde un *diálogo intercultural*, que permita aprender y entender los intereses de personas con distintos bagajes culturales, luchar por el reconocimiento de sus derechos, comprenderse a sí misma, buscar cooperativamente la verdad y la justicia y, en última instancia, descubrir nuestra riqueza humana, crecer personal y socialmente en humanidad.

Para llevar a cabo esta dimensión cultural de la ciudadanía se precisa, a juicio de Cortina (:183), un proyecto de *ética intercultural*, que respete y posibilite activamente identidades culturales diversas, asegure una convivencia auténtica desde la diferencia (autenticidad

⁸⁰ Cumplir con este deber moral, complementa Adela Cortina (:167), “consiste en intentar reforzar el consenso que ya existe en una sociedad democrática en torno a unos mínimos de justicia. (...) para reforzar con ello la cohesión de la comunidad política.”

personal y cultural), reconozca públicamente el valor de cada cultura para que las personas fortalezcan su identidad y crezcan su autoestima, acepte al “otro” (interlocutor) con su bagaje cultural como parte de un diálogo y construya desde todas las culturas una convivencia más justa y feliz.

Renato Ortiz (1995: 22) se cuestiona si en América Latina, donde tendemos a construir una ciudadanía volcada hacia el lado cultural, alguna vez desarrollamos una ciudadanía política, por lo menos en el pasado. La respuesta de Jesús Martín-Barbero (1998: 2) será un “no” rotundo, ya que él defiende la tesis junto a Guillermo Bonfil de que no se asumió que en las culturas de los pueblos indígenas latinoamericanos había cultura política. Entonces, —dice Martín-Barbero— queda el reto de “cómo reintegrar a nuestras concepciones y a nuestras prácticas de democracia lo que todavía queda de cultura política en nuestras clases populares”.

4.2.6. Ciudadanía cosmopolita

Uno de los primeros pasos en la conformación de esta aún incipiente ciudadanía cosmopolita fue la aceptación y firma de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*⁸¹, adoptada por 48 Estados, con 8 abstenciones, en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Mediante ésta, cada Estado miembro reconoce y se compromete a garantizar una serie de derechos ciudadanos universales.

Sin embargo, como acertadamente muestra Sinesio López (1997: 32), en la búsqueda de esta universalidad de la ciudadanía —afirmada en una dignidad igual para todos, la pertenencia a la misma comunidad política y el trato igual para todos a través de las mismas leyes— se homogeniza las diferencias, lo que termina produciendo ciudadanos de primera y segunda clase. La siguiente cita de López (:35) ayuda a despejar las dudas sobre la ciudadanía de primera y segunda clase, donde se percata un trasfondo que deje ver una relación inversa entre la pobreza y los niveles y la consistencia de la ciudadanía:

En general, los ciudadanos de primera clase, sobre todo aquellos que tienen altos niveles de ciudadanía, acceden por igual a todos los derechos ciudadanos —civiles, políticos y sociales— y su capacidad de incidir en la reducción de la desigualdad de clase es más alta, mientras que los ciudadanos de segunda clase no acceden por igual al conjunto de los derechos ciudadanos, sobre todo a los derechos sociales, y su capacidad de cambiar las relaciones de desigualdad de clase es mucho menor.

Lo que en definitiva sugiere López es la combinación de los valores universales de la ciudadanía (ciudadanía universal), con la afirmación, reconocimiento y reivindicación de las diferencias (ciudadanías diferenciadas). En esta última perspectiva, los grupos excluidos y oprimidos de la sociedad —en el sentido que se adoptó en este libro para las

⁸¹ La afirmación de los derechos en esta Declaración es, de acuerdo con López (:52), universal y positiva: “universal en el sentido de que destinatarios de los principios allí contenidos no son ya solamente los ciudadanos de tal o cual Estado, sino todos los hombres; positiva en el sentido de que pone en marcha un proceso en cuya culminación los derechos humanos no sólo serían proclamados o idealmente reconocidos, sino efectivamente protegidos”.

culturas populares, como se verá en el siguiente capítulo— “serían incorporados a la comunidad política no sólo como individuos sino a través de sus respectivos grupos, y sus derechos dependerían, en parte, de su pertenencia a ellos” (López: 115). Esta situación genera políticas diferenciadas por grupo de acuerdo con sus necesidades particulares y demandas inmediatas.

En el caso de la ciudadanía universal, Cortina muestra que se debe fraguar —desde la “semilla de universalismo” entrañada en los seres humanos, capaz de obviar todas las fronteras— una *ciudadanía cosmopolita* en una suerte de república ética universal con la realización de mayor libertad, igualdad y solidaridad para todos los seres humanos (globalización ética): “un mundo en que todas las personas se sepan y sientan ciudadanas” (:251).

La construcción de esta *comunidad humana universal* solamente será posible a partir de la tarea conjunta, libremente asumida, por una causa común. Por tanto, concluye Cortina (:255), “para ser hoy un buen [y justo] ciudadano de cualquier comunidad política es preciso satisfacer la exigencia ética de tener por referentes a los ciudadanos del mundo.” Esta causa común es para Calderón *et.al.* (:56) el compromiso ecológico global signado por la preocupación de la “salud del planeta”, la misma que marca un tipo nuevo de ciudadanía de carácter universal y transcultural: una “ciudadanía planetaria”.

Frente a este hecho, García Canclini (1999: 117) presenta el problema de construir una *esfera pública transnacional* —no sólo a escala económica, como el Tratado de Libre Comercio— donde, por medio de acuerdos de intercambio que revaloricen el derecho a la palabra, todos los grupos entiendan lo mismo o algo equivalente o traducible cuando se habla de derechos y responsabilidades y, en última instancia, de ciudadanía.

Para lograr esto, García aventura “reinventar la política” que admita, comprenda, acepte y legitime a los otros en la multiplicidad de sus diferencias y que, asimismo, cree las condiciones para vivirlas en la ambigüedad. Por todo ello, el reto en palabras de este autor es “cómo articular en una noción interamericana o supranacional de ciudadanía identidades de diversa escala, no excluyentes” (:125).

Por su parte, Alfaro (1995) se pronuncia sobre una *ciudadanía del mundo* que lleva a pensar en ciudadanos sin centros fijos, en incesante tránsito y apertura (“ventanas y puertas abiertas”): “Es decir, que la ciudadanía puede ejercerse en muchas situaciones, ámbitos, temas, instituciones y lugares” (:116); lo que configura una nueva socialidad donde el compromiso con los otros es una costumbre y un valor interiorizado en cada sujeto y colectividad.

Así, Alfaro (*ibidem*) pone de manifiesto la solidaridad como parte constitutiva fundamental de la ciudadanía donde se requiere de los otros para establecer derechos, obligaciones y responsabilidades comunes que funden el progreso colectivo bajo el lema de “los otros están en cada uno”. Con sus propias palabras: “Se actúa en conjunto, se inaugura y reedita constantemente la búsqueda y el goce por lo común. La idea de

comunidad está en todos y es omnipresente, habitando a cada individuo, escenificada y legitimada a través de los medios de comunicación.”

Lo que Alfaro espera es la constitución de una *cultura democrática* vivida como acto político y de solidaridad en la que cada ciudadano sea sujeto de la construcción pública con otros, o sea, actor en la creación de espacios, intereses, imágenes y discursos comunes.

Inclusive, García Canclini (:191) recalca la necesidad de que a través de la investigación antropológica y sociopolítica se haga visible la necesidad jurídica, los riesgos y las oportunidades de la construcción de una “ciudadanía latinoamericana”. Ésta será posible, dice, cuando la integración latinoamericana sea entendida como unión de los ciudadanos, como relaciones de solidaridad entre trabajadores, artistas, científicos y medios de comunicación expresivos de la diversidad cultural.

4.3. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA: LECTURAS HACIA SU ENCUENTRO

La comprensión cabal del concepto de ciudadanía permitirá apropiarse críticamente de él y trabajarlo en función de un horizonte común. Por ello, sobre la base de diferentes nociones de ciudadanía planteadas en diferentes documentos por autores como Alfaro, Rey, Cortina, Calderón, López y otros, a continuación se establece un conjunto de elementos básicos que permiten acercarse a los principales rasgos constitutivos que la definen:

- a) *Ciudadanía es igualdad legal, social y humana.***- El concepto de ciudadanía destaca que todos somos iguales ante la ley, con derechos que reclamar y deberes que cumplir en tanto miembros de una sociedad y un Estado. De esta manera, permite reconocer en el “otro” un conciudadano que está en la misma condición y con el que hay algo común (lo público) que nos une. Por lo tanto, supone consideraciones y tratos mutuos de respeto y consideración igualitaria.
- b) *Ciudadanía es pertenencia activa.***- Igualmente, esta noción propone la idea de pertenencia, vinculación y membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En esta dirección, “yo soy parte de” en la medida en que me siento y me comporto como parte fundamental de la sociedad, mereciendo respetos y generando responsabilidades. Esta ligazón que el individuo va construyendo cotidianamente no significa sumisión al sistema existente, ya que también supone la idea de conflicto, competencia y consideración, incorporación crítica.
- c) *Ciudadanía es integración social.***- Hoy día el concepto de ciudadanía permea, a su vez, la idea misma de integración en una triple dirección, tal como lo tratan Calderón *et.al.* (:55):

- a) mayor equidad productiva: distribución más justa de opciones con sus efectos en el acceso a bienes y servicios;
- b) mayor equidad simbólica: orden más equitativo en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos; y,
- c) difusión del ejercicio igualitario de derechos y reciprocidad efectiva entre sujetos de distintas identidades culturales.

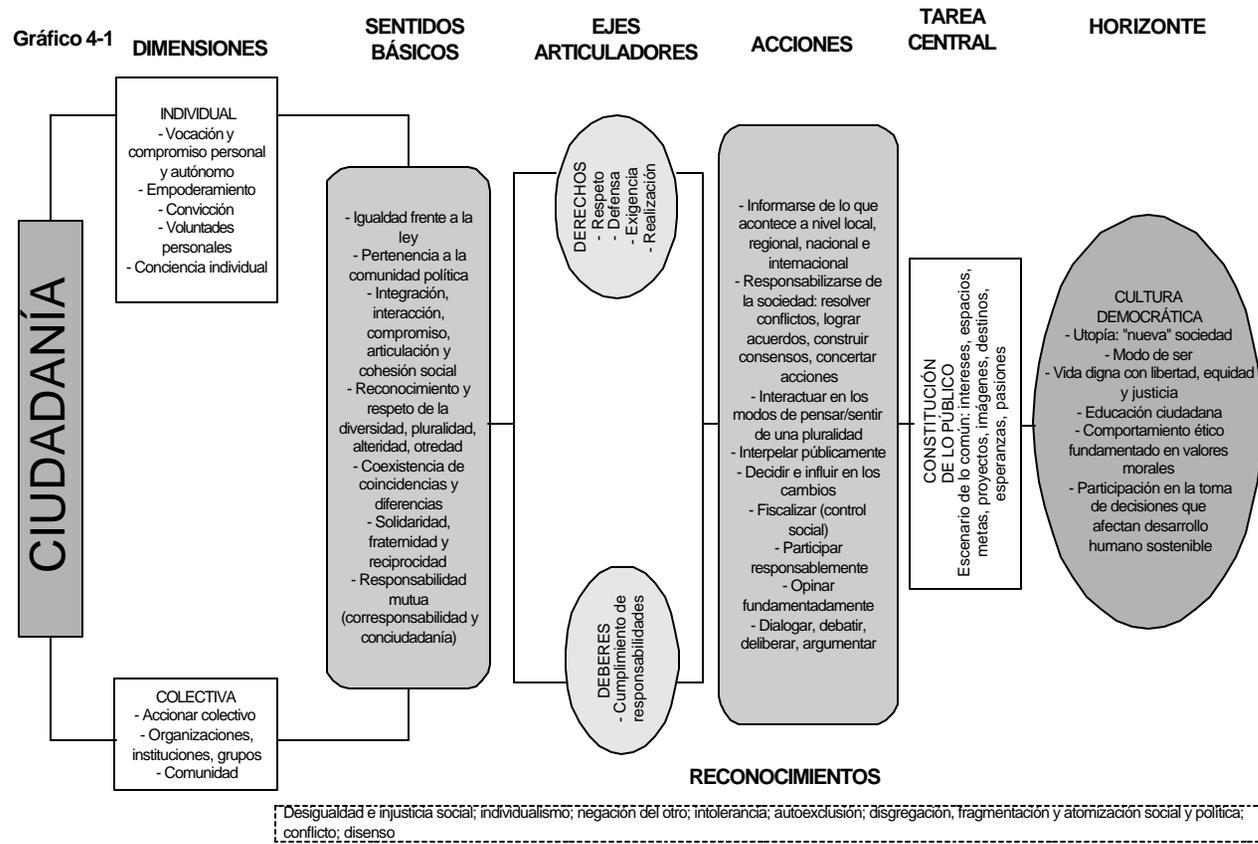
d) Ciudadanía se vincula a ejercicio político y de poder.- Como apunta López (:43), la emergencia de la ciudadanía implica un cambio fundamental por medio del cual “los gobernados dejan de ser un objeto sometido al poder para convertirse en un sujeto y titular legítimo del poder.” Esto se debe a que, tanto en el plano local o nacional, la ciudadanía permite la constitución y potenciamiento de distintos actores sociales (individuos, grupos e instituciones) en el sistema político de toma de decisiones colectivas, asegurando que exista un real ejercicio democrático.

Cuando las personas se asumen como ciudadanas e interactúan con distintos actores sobre la base de respeto y reconocimiento recíprocos (el otro como un semejante), institucionalizan procesos de cambio social consensuado en función de la expansión de sus derechos políticos y sociales.

e) Ciudadanía rescata al individuo y la comunidad de intereses.- Alfaro reconoce que la ciudadanía destaca que el individuo vale por sí mismo, lo implica como persona individual. No obstante, este reconocimiento de que “yo soy ciudadano(a)” me compromete a velar por la existencia de algo *común* que me liga a los otros por medio de la construcción de acuerdos, creación de redes, espacios y comportamientos de solidaridad colectiva, conformación de esferas públicas (intereses, espacios e imágenes comunes).

La ciudadanía, en esta lógica de razonamiento, no es sólo un status sociopolítico determinado por un balance adecuado de derechos y deberes; sino, también una identidad compartida, vale decir, una expresión de la propia pertenencia a una determinada comunidad política.

De acuerdo a lo indicado, seguidamente se realiza una síntesis de lo esbozado (gráfico 4-1) que puede resultar de utilidad para la comprensión del lector.



FUENTE: Elaboración propia.

Sobre la base de la reflexión de López (1997) y Cortina (1997), se establece que la gestación de la ciudadanía comprende tres momentos básicamente:

a) Momento jurídico.- Confiere a los individuos un conjunto de derechos y deberes garantizados constitucional e institucionalmente por el Estado. Este status jurídico de la ciudadanía comprende, a su vez, tres elementos:

- *Elemento político* (ciudadanía política) entendido como el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como autoridad política o elector. La *ciudadanía política* se establece en el vínculo político entre el individuo y la comunidad política. Por lo tanto, la ciudadanía es el reconocimiento oficial de esa integración, en la cual el ciudadano se convierte en miembro de pleno derecho de un Estado nacional al cual le debe lealtad permanente. Esta relación otorga al ciudadano una identidad o identificación nacional que lo aproxima a sus semejantes —los que gozan de una misma ciudadanía— y lo separa de los diferentes.
- *Elemento social* (ciudadanía social), que comprende desde el derecho al bienestar y a la seguridad hasta el derecho a compartir la herencia social y la vida civilizada. De ahí que el concepto de ciudadanía social plantee una dirección doble: de la comunidad política hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad política, donde aquél contrae unos deberes y asume activamente sus responsabilidades, y aquélla demuestra por su propia justicia que le reconoce como miembro suyo (reconocimiento de la pertenencia) defendiendo sus derechos indispensables para llevar adelante una vida humana digna.
- *Elemento civil* (ciudadanía civil) compuesto por los derechos necesarios a la libertad individual: libertad de palabra, pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato, derecho a la justicia (defender y afirmar por ley todos los derechos de uno en términos de igualdad con otros). Ciertamente, junto a la ciudadanía política, social y económica, se debe considerar la dimensión de *ciudadanía civil* por la que una persona pertenece y se integra espontánea, libre y voluntariamente a las comunidades y asociaciones civiles, consideradas como una potencial fuente de civilidad, solidaridad y participación social; y, asimismo, portadoras de un impulso ético que se expresa, según Cortina (:140), en tres lugares privilegiados: el tercer sector, las profesiones y la opinión pública.

A estos elementos esbozados por López, Cortina le añade los siguientes:

- *Elemento económico* (ciudadanía económica). Para que los miembros de una sociedad se sientan suyos es fundamental garantizarles el ejercicio de una *ciudadanía económica*, asegurando que participen de un modo significativo en la toma de decisiones económicas que les afectan. Así, se constituye en *ciudadano económico* —“habitantes del mundo de la empresa”, como los llama Cortina— cada uno de los afectados por las decisiones empresariales que se sabe y siente miembro integrante de una determinada empresa, parte fundamental de un proyecto compartido y que, por lo tanto, se asume a sí mismo como sujeto protagonista y corresponsable de las actividades emprendidas por ésta.
 - *Elemento cultural* (ciudadanía intercultural) que hace justicia para con la identidad de las personas, planteando la necesidad de construirla, fomentarla y mantenerla desde un *diálogo intercultural*, que permita aprender y entender los intereses de personas con distintos bagajes culturales, luchar por el reconocimiento de sus derechos, comprenderse a sí misma, buscar cooperativamente la verdad y la justicia y, en última instancia, descubrir nuestra riqueza humana, crecer personal y socialmente en humanidad.
 - *Elemento cosmopolita* (ciudadanía universal) que se debe fraguar —desde la “semilla de universalismo” entrañada en los seres humanos, capaz de obviar todas las fronteras— en una suerte de *república ética universal* con la realización de mayor libertad, igualdad y solidaridad para todos los seres humanos (globalización ética): un mundo en que todas las personas se sepan y sientan ciudadanas.
- b) Momento público.**- En este momento que tiene un carácter público, los ciudadanos asumen una competencia política, vale decir, un conjunto específico de roles sociales a través de los cuales los ciudadanos pueden tomar decisiones, fiscalizar, exigir, demandar y ejecutar todas aquellas acciones que los lleven a defender sus intereses como miembros de diversos grupos sociales en la arena política.
- c) Momento ético.**- Se refiere a un conjunto de cualidades morales y responsabilidades cívicas necesarias para definir a alguien como “buen ciudadano”. Por lo tanto, este momento ético está enlazado con el buen desempeño de los derechos y responsabilidades en los espacios públicos.

Por lo tanto, se construye ciudadanía cuando se brinda a las personas —en cada uno de los tres momentos mencionados (jurídico, público y ético)— todos los elementos necesarios que les permitan el más amplio desenvolvimiento de la libertad y la igualdad, que se transforman en derechos universales y positivos (o efectivos) y responsabilidades a través de su difusión, reconocimiento y protección, así como del desarrollo de las garantías constitucionales y supraestatales con el propósito de garantizarlos efectivamente.

Por ende, *ejercicio de la ciudadanía* “consiste en la participación real y activa de las personas en la construcción de la sociedad y en su transformación. Se realiza a partir de la asunción de los deberes y derechos formales para incorporarlos a la vida cotidiana en todos los terrenos políticos, económicos y culturales” (Villamayor y Lamas, 1998: 225).

Así, *desarrollar la ciudadanía* es incidir desde la vida cotidiana en la toma de decisiones y posiciones —por medio de la participación activa y la asunción responsable de derechos y deberes— que afectan la pertenencia a una comunidad, a la sociedad civil, con el propósito de desarrollar acciones destinadas a gestar colectivamente el propio destino, esto es, la capacidad de ser sujeto protagónico de la construcción pública con otros a partir del reconocimiento de la individualidad que marca la diversidad.

En esta dirección, es crucial impulsar procesos sistemáticos de *educación ciudadana* para la formación de una *cultura política ciudadana* sustentada en el cultivo de los siguientes valores morales cívicos: igualdad, respeto, tolerancia, solidaridad y diálogo. Para Humberto Vandembulcke (1999: 1), la educación ciudadana persigue —frente a la pasividad, resignación, lamento y sumisión de mucha gente en la sociedad actual— los siguientes propósitos:

- Sacar a la gente de su pasividad y encausar procesos para que llegue a la propuesta, la iniciativa, la búsqueda de soluciones, la formulación de propuestas, la toma de iniciativas y la acción individual y colectiva.
- Aumentar la participación de la población en la (auto)gestión de la sociedad.
- Democratizar y potenciar a la sociedad desde abajo, es decir, desde la sociedad civil.
- Defender los derechos y promover también los deberes ciudadanos con respecto al mejoramiento de la calidad de vida (desarrollo integral).
- Llenar a la gente de confianza y afirmar la identidad de los pobres para poder luchar y actuar en la sociedad.

4.4. CIUDADANÍA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

El respeto a la dignidad humana implica un compromiso para crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de autoestima y de seguridad. La verdadera dignidad proviene de la capacidad de ponerse a la altura de los desafíos inherentes a la condición humana. (...) El desarrollo, concebido como crecimiento, progreso y realización del potencial, depende de los recursos disponibles —y no hay recurso más potente que las personas fortalecidas por la confianza en su valor como seres humanos.

Aung San Suu Kyi, Premio Nóbel de la Paz, 1991

Calderón *et.al.* (1996) exponen la tesis de que la modernidad⁸² en esta región requiere, hoy más que nunca, potenciar la construcción y extensión de una *ciudadanía moderna*, vale decir, la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, con capacidad de representación de intereses y demandas, con facultad para intervenir racionalmente en el “mercado” político y los espacios públicos, en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos, y con acceso a información y conocimientos para insertarse con mayores oportunidades productivas en la dinámica del desarrollo.

En esta tendencia, la ciudadanía es concebida como una fuente de interacción positiva —en su carácter de “bisagra”— entre la *democracia* y el *desarrollo*, cuyo sustrato simbólico es la *cultura*. Por lo tanto, se abraza una visión crítica de la modernidad que busca conciliar y fusionar la libertad individual y la racionalización modernizadora formal e instrumental con la afirmación de identidad propia —en continuos procesos de hibridación⁸³— y pertenencia comunitaria. Entonces, el reconocimiento y afirmación de la dimensión cultural son una “alternativa afirmativa” que permite entender los cambios y prefigurar los escenarios futuros, esto es, transitar por el camino de la modernidad con protagonismo y con identidad.

Calderón *et.al.*, señalan que para potenciar la modernización⁸⁴ en América Latina y el Caribe se requiere la construcción y extensión de *ciudadanía moderna*. Esta labor tendrá que ser abordada esencialmente desde la “cuestión cultural”, por lo que se asume como problema: la dialéctica de la negación del otro, y como potencialidad: el tejido intercultural.

La primera está referida a la negación cultural, en la que a su vez se monta “una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica” (:62), que se proyecta

⁸² La modernidad constituye “un proyecto cultural en el cual han convivido dos tendencias fuertes: de una parte, la difusión de valores y actitudes básicos vinculados a la promoción de la libertad social e individual, al progreso social, al desarrollo de potencialidades personales, y a una vocación democrática que lleva a la defensa de la tolerancia y de la diversidad. (...) Una perspectiva crítica de la modernidad es aquella que, sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores modernos asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad.” (Calderón *et.al.*: 36).

⁸³ En el sentido que le asigna García Canclini en su libro *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, 1ª ed., México D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ed. Grijalbo, 1990, pp. 363.

⁸⁴ La modernización constituye “un proceso histórico, afincado en el cambio de los procesos productivos, de la composición demográfica, de las pautas de consumo y trabajo, del acceso a bienes y servicios y la secularización progresiva de la acción colectiva” (Calderón *et.al.*: 36).

muchas veces como discriminación y represión étnicas, e incluso político-ideológica (:75). Conforme con los autores aludidos, esta negación del otro-distinto-de-sí —ese otro que puede ser mujer, indio, negro, campesino, pobre o marginal urbano— y, por consiguiente, inferior-a-sí porque es desvalorizado, descalificado y silenciado, se remonta al período de descubrimiento, colonización, conquista y evangelización del continente. Al mismo tiempo, del lado del otro-negado se introyecta una “autonegación”, es decir, un cercenamiento de la identidad propia o “desidentidad esencial”. Estos procesos tienen su correlato político en desmedro del ejercicio de la ciudadanía, ya que “el otro-oprimido aparece siempre al margen de los espacios sociales en que se formulan y deciden los grandes proyectos colectivos, y en que se asignan los recursos” (:67).

Y la segunda, el tejido intercultural —pensado por Calderón *et.al.* como mestizaje, sincretismo, continua resignificación de identidades culturales o estado de continua metamorfosis de imágenes, símbolos y tradiciones— como fuerza de la modernidad, apunta a que el acervo histórico-cultural propio de estos países se constituye en un “resorte” para la flexibilidad y adaptabilidad dinámica a la modernidad. A través de este proceso “es como puede pensarse la construcción de la ciudadanía basada en la identidad en el tejido cultural” (:82). En consecuencia, la variable cultural es ineludible en el momento de pensar la construcción de ciudadanía moderna, a partir de la coexistencia de identidades étnico-culturales distintas en América Latina y el Caribe.

Este corolario de reflexiones precedentes lleva a establecer que el desarrollo requiere “de una ciudadanía con vocación protagónica, y de actores socioculturales que se incorporen a la modernidad en el intercambio horizontal de símbolos y mensajes” (Calderón *et.al.* :95). Como se advierte, las formas modernas del ejercicio de la ciudadanía están conectadas con los “mercados comunicacionales-informativos”, que otorgan protagonismo a sectores que sufren rezago socioeconómico, exclusión cultural o dispersión espacial, brindándoles el acceso a espacios de interlocución pública. Esto llevó a los autores nombrados a sostener que “La tendencia al descentramiento en la emisión de mensajes en la industria cultural [comunicacional] puede contribuir a la democratización de las sociedades en la región” (:96).

En esta línea, justamente, se inscribe la propuesta de *Transformación Productiva con Equidad* (TPE), impulsada a partir de 1990 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ésta pretende la cimentación de un horizonte de desarrollo integrado⁸⁵ que compatibilice modernización productiva, crecimiento económico, equidad social, sustentabilidad ambiental y fortalecimiento de la democracia. “En un sentido más ‘valórico-cultural’ ella puede entenderse como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad, en la que se busca revertir los persistentes patrones de exclusión social, económica, política y cultural que han padecido grandes contingentes de las sociedades nacionales de la región. Animada por una vocación pluralista en lo cultural, democrática

⁸⁵ Desde esta propuesta, los valores que concurren en un desarrollo integrado son: “la institucionalidad y transparencia democrática, el respeto a la diversidad de valores, la tolerancia en lo político pero también en el tejido social, la vigencia y reciprocidad de los derechos entre actores diversos, la apertura hacia el cambio, y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación y promover el bienestar general.” (Calderón *et.al.*: 38-39).

en lo político, dinamizadora en lo productivo e integradora en lo social, la TPE intenta sentar bases para una perspectiva integrada del desarrollo.” (Calderón *et.al.*: 37).

Precisamente, una de las áreas que contempla la agenda de futuro para el desarrollo humano de Bolivia, trazada por el PNUD (2000a) sobre la base de los valores y aspiraciones de esta sociedad, establece que “La fuerza del desarrollo humano del futuro necesita descansar en una ciudadanía activa y moderna que conjugue un accionar pragmático con valores y metas socioculturales genuinas y democráticas. Esto daría lugar a una mejor forma de convivencia entre distintos en la modernidad” (:30).

Esta área de la agenda de futuro concuerda con la tesis de Calderón *et.al.* (1996) en el sentido central que en estos tiempos se le asigna a la ciudadanía como eje articulador de la democracia y el desarrollo. Por consiguiente, alimentar una dinámica ciudadana moderna supone para el PNUD (:31), fomentar una política de intercambio sociocultural que promueva y facilite espacios de intercambio y deliberación entre distintos grupos sociales, y socialice las posibilidades de acceso a la información para ampliar la capacidad reflexiva y crítica por parte de la población.

En este marco, es decisivo el aporte y papel estratégico que se les asigna a los medios de comunicación masiva, como la radio y la televisión, en la “construcción de un espacio público de deliberación entre bolivianos de distintas culturas, niveles socioeconómicos, edades y género” (:33). No obstante, se reclama que estos no han podido constituirse en espacios deliberativos de amplia participación social en condiciones equitativas. En esa línea, el PNUD plantea que para que los medios puedan facilitar la construcción de estos espacios y fortalecer lo público, deben otorgar visibilidad cultural y simbólica a todos los actores que conforman la sociedad boliviana, y promover el fortalecimiento de las capacidades y destrezas comunicacionales de la sociedad.

Por otro lado, el IDH-BOL/2000 (PNUD, 2000a: 31, 131) indica que la pobreza está vinculada, en su dimensión subjetiva, con la incapacidad de ejercer ciudadanía, que se manifiesta en relaciones sociales excluyentes y desigualdad de oportunidades, impidiendo afirmar los valores y traducir las aspiraciones de todos los sectores de la sociedad en proyectos de vida compartidos. Por lo tanto, se debe comprender la *pobreza humana* en sus múltiples dimensiones: “privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación” (2000b: 17), sin dejar de tomar en cuenta, obviamente, la pobreza de ingreso.

Como ya se dijo, “ser pobre hoy no es sólo no tener recursos, sino sobre todo no tener comunidad, y por tanto tampoco vinculación social ni posibilidades de [participar y] decidir en comunidad” (2000a: 131). De tal modo que la pobreza, comprendida como una “condición pre ciudadana”, impide la construcción de la ciudadanía moderna y plena, porque ésta es condición para una mayor igualdad en la diversidad. Sin embargo, el PNUD esboza que la lucha del desarrollo humano no es sólo contra la pobreza —problema que compete a toda la sociedad—, sino por la construcción ciudadana y su ejercicio democrático.

CAPÍTULO V

La ciudadanía comunicativa

Si no hallan luna
lo llaman día
Si no hallan sol
lo llaman noche
Si no hallan luna ni sol
lo llaman error
y cierran los ojos
Buscando estrellas con que orientarse.
M. Montalbeti

5.1. EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN

Manuel Antonio Garretón (1995: 103) plantea una *multidimensionalidad ciudadana* —ligada al acceso y la calidad—, esto es, un conjunto de derechos y deberes donde la persona ejerce su capacidad de ser sujeto, es decir, de llegar a controlar o decir algo sobre los procesos que definen un determinado campo, por ejemplo, en relación al mundo territorial, educacional, *comunicacional*, de género, etnia, generación, etc. Por lo tanto, en cada uno de estos campos se es titular de derechos humanos inalienables de acuerdo a una particular condición que proviene de la diversidad.

Al respecto Garretón (:104) considera que en el concepto de ciudadanía moderna “estamos frente a una extensión de derechos irrenunciables que provienen precisamente de la diferencia y no de la igualdad básica de los seres humanos”, lo que le otorga a cada persona o grupo la posibilidad de definir y luchar por tales derechos. Empero, esta *potencialidad de la expansión ciudadana* —como la llama el autor mencionado— se ve frustrada y negada por la exclusión, marginación, descomposición y fragmentación de las sociedades, la ausencia de proyectos globales de sociedad, etc., que caracterizan a los pueblos de América Latina, especialmente, los sectores populares.

En este marco, María Elena Herмосilla (1995: 180) sostiene que los medios de comunicación masiva pueden aportar en la constitución de ciudadanía estimulando la autonomía (social, política, económica y cultural) de los sujetos individuales y sociales para que estos puedan gestionar, construir y asumir su propio destino sobre la base del desarrollo y perfeccionamiento de sus condiciones de vida. Frente a la oferta de los medios, las personas construyen una *ciudadanía comunicativa*. A propósito, Claudia Villamayor y Ernesto Lamas (1998: 224) plantean lo siguiente:

El ejercicio de ciudadanía es un proceso de aprendizaje al que contribuyen las diferentes instituciones presentes en la sociedad, entre ellas los medios de comunicación. Desde un medio de comunicación siempre se construye ciudadanía: se puede ayudar al fortalecimiento de una ciudadanía activa y participativa o se puede fomentar una ciudadanía pasiva vinculada únicamente con el consumo.

Garretón (:106-107) complementa el análisis con dos dimensiones interdependientes en la relación entre los medios de comunicación masiva y la ciudadanía (ver Cuadro 5-1).

Cuadro 5.1.
Dimensiones de la Ciudadanía Comunicativa

PRIMERA DIMENSIÓN “También ejerzo mi ciudadanía a través de los medios”	SEGUNDA DIMENSIÓN “También aprendo a ser ciudadano en mi relación con los medios”
En los medios las personas expresan y ejercen su ciudadanía en diversos campos, por ejemplo, a través de diversas formas de control social del poder. Sin embargo, los medios también pueden sustituir de forma ilusoria la participación a la que no se tiene acceso realmente o se puede dar el caso que los medios intenten sustituir a otras instancias de participación (por ejemplo, partidos políticos).	Las personas definen y (re)configuran su ciudadanía en la relación que establecen con la oferta mediática (consumo cultural) ⁸⁶ . Por ejemplo, la información que estos producen aumenta el poder ciudadano (control social). Asimismo, aquí se plantea un tema de fundamental importancia, cual es el control ciudadano de los medios para la regulación democrática de estos.

FUENTE: Elaboración propia.

En esta línea, Villamayor y Lamas (:223) reconocen que en la actualidad los medios juegan un papel prácticamente insustituible en la construcción y ejercicio de ciudadanía orientada a la consolidación de una sociedad democrática, ya que mediante el acceso⁸⁷ y la participación en estos, las personas pueden ejercer ciudadanía al hacer uso de la libertad de expresión y acceder al espacio público, al mismo tiempo que controlar a las instituciones y ejercer presión sobre ellas.

5.2. EL EJE DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA: LA INFORMACIÓN

El papel estratégico de la educación, del conocimiento y de las redes de información constituyen en la actualidad uno de los principales elementos de integración social al mundo moderno. Solamente un grupo muy reducido de latinoamericanos tienen acceso a redes de información y al manejo de las nuevas formas de conocimiento. Resulta pues fundamental que una renovación ciudadana busque una expansión de las nuevas formas de conocer y comunicar.

Fernando Calderón y Norbert Lechner, 1998

La información es fundamental para conocer y comprender la realidad actual. El hombre moderno tiene necesidades informativas que son satisfechas en gran parte por los medios de comunicación masiva; empero, la selección que estos hacen no siempre está

⁸⁶ En palabras de García Canclini (1993: 34) el *consumo cultural* es “el conjunto de procesos de apropiación y usos de productos en los que el valor simbólico prevalece sobre los valores de uso y de cambio, o donde al menos estos últimos se configuran subordinados a la dimensión simbólica.” Por lo tanto, el estudio del consumo cultural aparece, así, como un “lugar estratégico para repensar el tipo de sociedad que deseamos, el lugar que tocará a cada sector, el papel del poder público como garante de que el interés público no sea despreciado. Conocer lo que ocurre en los consumos es interrogarse sobre la eficacia de las políticas, sobre el destino de lo que producimos entre todos, sobre las maneras y las proporciones en que participamos en la construcción social del sentido” (:42).

⁸⁷ Al respecto, Alfaro (1995: 130) sostiene que hoy la ciudadanía se construye desde el ser público de los medios masivos de comunicación. Estos, amplía la autora (:130-131), se han formado como nuevas instituciones culturales que definen lo público, constituyéndose en escenarios donde se construye el poder, donde se legitiman actores, personajes y temas”.

acorde con las aspiraciones, necesidades, exigencias y expectativas de los receptores. La cada vez mayor “avalancha de mensajes” coloca al individuo, según Rivadeneira (1984: 37), “en una situación de ‘observador’ de resultados en cuya producción él parece no participar”, lo que le lleva a un estado de marginamiento social.

Ya en 1949, la Teoría Matemática de la Comunicación de C.E. Shannon y W. Weaver concibió la información como opuesta a entropía, caos o casualidad. Una de las aportaciones más importantes al modelo matemático es la de Eric Berne (citado por Valbuena, en Benito: 758-759), para quien la información es lo que conscientemente desea y se propone comunicar (emisor) o recibir (receptor), porque es lo que saben, lo que les da seguridad. La actitud del receptor es, en última instancia, la que otorga valor a la información, por tanto, es quien determina si la considera como ruido —lo que inconscientemente recibe sin desearlo ni proponérselo— o como información.

5.2.1. Concepto

De acuerdo con el comunicólogo boliviano Erick Torrico (1989: 21), la información es un proceso unilateral de transferencia de datos (representaciones sobre un objeto dado de la realidad) destinados a reducir parte de la incertidumbre que rodea al receptor con relación a una circunstancia determinada. En general, la información es la asignación de una forma peculiar a una parcela de la realidad comunicable, “puesta en forma”⁸⁸ de mensaje para que pueda ser transmitido por los medios de comunicación masiva a un grupo de receptores. Desantes (1974: 186) concuerda con este planteamiento al explicar que informar significa “dar forma a un mensaje objetivo y poner en forma a un sujeto” situando al alcance de éste (divulgando) aquello que necesita y como lo necesita.

En relación al tema, Torrico (:22) plantea premisas fundamentales mediante las cuales se considera a la información como vital, parcial, subjetiva, parcializada y, finalmente, como poder:

- a) **Vital.**- Los procesos de transmisión, recepción o intercambio de información son vitales e imprescindibles para la existencia y sobrevivencia de cualquier ser vivo.
- b) **Parcial.**- Por limitaciones técnicas y humanas, la información no puede abarcar la totalidad de la realidad sobre la cual opera, por lo que es parcial: descompone la realidad global y se ocupa sólo de uno de sus componentes.
- c) **Subjetiva.**- Al no poder ser totalizadora es selectiva y, por lo tanto, completamente subjetiva, pues el informador elige un punto de vista desde el cual va a informar desde una parcela de la realidad.
- d) **Parcializada.**- El informador adopta consciente o inconscientemente una postura de preferencia por uno de los

⁸⁸ En latín, *informare* significa poner en forma.

aspectos de la realidad en detrimento de los otros, por lo que la información es parcializada.

- e) **Poder.**- La información está ligada a funciones de dirección social y política, por lo que se constituye en un factor o instrumento de poder, dominación, control. Por ello, añade Torrico, “a mayor acumulación y concentración informativas habrá mayor autoridad, capacidad de decisión e influencia.”

El concepto de una *información absoluta, normativa u objetiva* que permita describir y predecir este mundo, es decir, “llenar los vacíos” y darle sentido a la realidad, se apoya para Brenda Dervin (citada por Valbuena, en Benito: 761) en una serie de supuestos que parten de la afirmación que la comunicación humana es el proceso creativo de uso de la información:

- a) la información es un recurso valioso;
- b) la información describe la realidad;
- c) la información reduce la incertidumbre;
- d) la información permite al hombre enfrentarse más efectivamente con la realidad.

Por otro lado, Felicísimo Valbuena (en Benito: 763) nos habla de un *nivel óptimo de información*, “el que permite a las personas actuar como sistemas homeostáticos, en equilibrio”. De una *infracarga de información* que se produce cuando la persona no se encuentra con el conocimiento ni las alternativas suficientes para hacer frente a una situación. Y, finalmente, la *sobrecarga de información* cuando la persona traspasa el nivel óptimo de información necesario: “los estímulos son excesivos y la persona no está preparada para adaptarse a la situación.”

A partir de lo que Soria (1991: 14-15) llama la “revolución jurídica” de 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos, él deduce de la idea del derecho a la información una serie de particularidades a partir de la doctrina iusinformativa:

- a) **La información es un acto de justicia.**- Al investigar, difundir y recibir información se está dando a cada persona lo suyo, a lo que tiene derecho, y en eso consiste precisamente la justicia. El público está compuesto por núcleos personales, libres y responsables, que son titulares de un derecho humano.
- b) **La información es una función pública.**- Nadie puede ejercitar el derecho humano a la información si no es para dar perfecto cumplimiento al derecho de los demás, para realizar la justicia informativa.
- c) **La información no es tanto un poder como un derecho y un deber.**- La información tiene la posibilidad de ejercer control social de los tres poderes clásicos del Estado. Por ello, la información debe

ser considerada más como un derecho humano (a la información) y un deber profesional (informar), que como un poder.

- d) **La finalidad de la información es formar al hombre en su dimensión social para hacer la comunidad.**- El fin de los mensajes informativos es conocer la realidad para tomar decisiones prudentiales (comunicación de hechos), inducir al hombre a obrar la virtud y extenderla (comunicación de ideas) y facilitar al hombre cómo pensar formulando sus propias opiniones (comunicación de opiniones). En síntesis, la finalidad de la información es formar al hombre en su dimensión social para hacer la comunidad.

Para Juan Pablo II (citado por Aspíllaga: 10), que ha merecido llamarse “Papa de los derechos del hombre”, la finalidad última de la información es la de “ofrecer a los hombres de hoy el conocimiento adecuado y continuo de los acontecimientos, que les resulta necesario o útil para contribuir eficazmente al bien común y para procurar un progreso más rápido de la sociedad.” Para cumplir con esta finalidad, el contenido de la información debe ser siempre verdadero y completo, respetando las normas morales, los legítimos intereses y la dignidad del hombre, tanto en la obtención como en la difusión de noticias.

- e) **La información no es patrimonio exclusivo y excluyente de los periodistas ni de las empresas informativas.**- La titularidad universal del derecho a la información pertenece a todos-los-cada-uno. Los informadores y las empresas informativas actúan en virtud de una delegación o mandato general, social y tácito que el sujeto universal hace en ellos, administrando el poder de informar de todas y cada una de las personas.

Por ello es que se plantea que la empresa informativa y los periodistas son responsables ante el público: el informador trabaja *para* la información en, con y desde la empresa. La propiedad de un medio o el ejercicio de la labor periodística no conllevan el derecho de propiedad de la información, sino el deber profesional de informar, hacer posible y facilitar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y constituir, en definitiva, la comunidad.

Tiene hoy pleno sentido la afirmación de Aspíllaga (:23-24) cuando fundamenta que las actividades informativas tienen una íntima conexión con la justicia:

Al dar información el periodista está dando a todos, a cada uno, lo que es suyo, aquello a lo que tienen derecho. Y en dar a cada uno lo suyo consiste precisamente la justicia. De modo que se

puede informar que un periodista es justo o injusto según informe bien o mal.

Por ello es que se concibe que los profesionales de la información — “comunicadores de la palabra humana”, como los llama Juan Pablo II— no trabajan para la empresa, ni siquiera para la información, sino para el público. Y, precisamente, este trabajo debe ser realizado con un sentido del bien común y de responsabilidad, por medio de los cuales toda persona asuma libremente mayor protagonismo respecto de los destinos de la humanidad en función de la comprensión plena, adecuada, exacta y fiel de la realidad por medio de la información.

Además de estas particularidades de la información, Desantes (1990: 22) recomienda tomarla en su doble sentido de *agere* (actuación informativa o proceso de poner en forma) y de *facere* (mensaje o producto resultado de tal actuación informativa).

5.2.2. Tipología

De acuerdo con Torrico (:25), la información se puede clasificar según su alcance en:

- a) **Diseminativa.**- Cuando tiene lugar en un grupo determinado mediante un flujo cerrado y un lenguaje especializado.
- b) **Divulgativa.**- Los grupos en los que se realiza y sus flujos son semi-abiertos, operando con un lenguaje especializado, pero explicado.
- c) **Difusiva.**- Cuando los grupos que la reciben y los flujos que la viabilizan son abiertos y se emplea un lenguaje de uso corriente y fácilmente comprensible.

O de acuerdo a su significación social en:

- a) **Pública o abierta.**- Es la que se difunde por los medios masivos.
- b) **Privada o restringida.**- Procesada (recolectada, evaluada, jerarquizada y clasificada) por entidades oficiales o particulares.
- c) **Altamente especializada, secreta o estratégica.**- Sus mensajes tienen carácter confidencial y están procesados por aparatos militares, policiales o políticos.

Soria (:58) establece una clasificación de la información —mensajes informativos comunicandos (comunicables y comunicados), como él los llama— según su naturaleza en *mensajes simples* procedentes del mundo exterior (comunicación de hechos: objetos, acontecimientos, actos, datos, sucesos, fenómenos) o del mundo interior (comunicación de ideas: propósitos, criterios, saberes, pensamientos, inspiraciones, afectos,

sentimientos, convicciones, etc.) del sujeto emisor. Y los *mensajes compuestos*, donde hay una síntesis del mundo exterior y del mundo interior del informante: se capta un fenómeno y se valora o enjuicia, lo que da origen a la comunicación de juicios u opiniones. Además, el autor cita otros mensajes compuestos como el mensaje publicitario y el mensaje de relaciones públicas, entre otros.

Tanto los mensajes simples como los compuestos tienen su correlato —como se analizará en el siguiente acápite— con el periodismo. Revisemos las características de estas formas de comunicación de acuerdo con el planteamiento del autor aludido anteriormente:

- a) **Comunicación de hechos.**- El mensaje de hechos requiere la percepción por parte del informador y su comunicación de acuerdo a la realidad, esto es, con su constitutivo esencial: la verdad lógico-informativa o la conformidad, adecuación o ajuste —nunca de manera absoluta, sino de forma relativa e incompleta porque no es posible captar la totalidad de la realidad— entre el hecho externo y lo comunicado. La realidad es el dato primordial o punto de partida de la información.

La comunicación de hechos se dirige al conocimiento a través del interés que despiertan los hechos verdaderos (noticias) por medio de su actualidad y trascendencia social. Por ello, cumple una función cognoscitiva: dar a conocer algo de la realidad para que el receptor pueda tomar decisiones prudentiales.

- b) **Comunicación de ideas.**- En el mensaje ideológico se da una adecuación entre el intelecto del informador y el del receptor, a partir de un constitutivo esencial común: el bien, esto es, “toda cualidad inherente a cualquier operación humana que sea conforme con la dignidad humana” (:62). Por lo tanto, según este valor moral se plantea la prohibición ética y jurídica de comunicar el mal.

La comunicación de ideas se dirige a la voluntad de los receptores a través de su entendimiento, para moverla en determinado sentido (persuasión). En este sentido, adquiere una función persuasiva y movilizadora, cuya finalidad es inducir al hombre a obrar y difundir el bien y la virtud.

- c) **Comunicación de juicios.**- El mensaje de juicios u opiniones se forma por la aplicación valorativa de una idea a un hecho. Desde el momento en que se difunde públicamente constituye la opinión pública. El constitutivo esencial de este mensaje es la deducción criteriológicamente bien hecha, que le permita al hombre irse aproximando cada vez más a la certeza en coincidencia o disidencia con las opiniones de otras personas.

La comunicación de juicios se dirige a la razón del receptor para que éste la asuma, rechace o formule un nuevo juicio. En esta dirección, desempeña una función deductiva ya que facilita al hombre la formulación de sus propias opiniones.

5.2.3. Información periodística

La información periodística se caracteriza por su periodicidad (actualidad inmediata) y la preferente masividad de sus públicos. Tiene su eje de acción en la noticia (unidad informativa; narración veraz de un hecho real, inédito y de interés general), corresponde esencialmente al nivel difusivo y se caracteriza por ser pública o abierta.

Como apunta Torrico (:31), el periodismo nace precisamente de la necesidad de establecer mecanismos de información colectiva que faciliten la realización, dirección, control y supervisión de acciones sociales. Por lo que se lo define como “una actividad organizada de información noticiosa (y de opinión) que, utilizando un sistema de difusión cualquiera, o también alguno de divulgación, lleva una serie de datos ordenados y relativos a un o varios aspectos de la realidad exterior a un público general o específico con intervalos de tiempo preestablecidos.” Según el tipo de tratamiento de los mensajes, el periodismo puede clasificarse en tres categorías:

- a) **Periodismo informativo.-** Publicar o difundir noticias, esto es, hechos. Es lo que Soria denomina en el punto anterior como comunicación de hechos.
- b) **Periodismo de opinión u opinativo.-** Se nutre de comentarios que enjuician los hechos. Es la comunicación de ideas.
- c) **Periodismo de interpretación o interpretativo.-** Además de dar cabida a los datos noticiosos, ubica el suceso en su propio contexto, lo evalúa (analiza el hecho buscando identificar sus causas y predecir lo que ocurrirá) y lo explica para facilitar su comprensión y orientar la decisión. Este periodismo es designado por Soria como comunicación de juicios.

Directamente ligada a esta tipología se hallan los géneros periodísticos, que se originan del tipo de tratamiento que se otorga a los contenidos para su formalización transmisible. En la actividad periodística es posible diferenciar tres grandes géneros:

- a) **El informativo o de información.-** Se basa en la mayor carga alcanzable de veracidad de los hechos y, consiguientemente, prescinde de una subjetivización premeditada y sistemática en su elaboración. Los subgéneros que comprende son la noticia, el suelto, la nota de redacción, la crónica, la entrevista y el reportaje.

- b) **El opinativo o de opinión.**- Se funda en el juzgamiento de los acontecimientos noticiosos, es decir, en la valoración subjetiva, donde predomina la presencia de los juicios y valoraciones personales o institucionales. Implica los siguientes sub-géneros: editorial, artículo (ensayo), comentario y crítica.
- c) **El interpretativo o de interpretación.**- Es un género mixto porque conjunciona los propósitos informativos con los de valoración subjetiva, pero además incorpora elementos analíticos. Usa la información noticiosa para explicar determinada faceta de la realidad: valoraciones, antecedentes, proyecciones. Contempla el reportaje, ensayo, noticia popular, análisis e interpretación.

En el fondo de esta tipología se halla una opción que tiene presente el fin originario del periodismo, tal como lo ha manifestado Juan Pablo II, a saber: “el servicio de la comunicación social, destinada a enriquecer el patrimonio cognoscitivo y formativo individual y a ofrecer a la comunidad un eficaz instrumento de crecimiento civil, espiritual y moral” (citado por Aspíllaga: 7). Todo esto con el compromiso por la construcción de un mundo digno donde se favorezca la solidaridad de la existencia.

5.2.4. Información y opinión en la gestión de ciudadanía

El incremento del protagonismo de la ciudadanía se halla encadenado, de acuerdo con Calderón *et.al.* (:98), al acceso a la información sobre servicios, derechos y demandas compartidas, trascendiendo barreras de discriminación y censura, y también a su influencia en la opinión pública.

En esta directriz, el investigador peruano Sandro Macassi (1994) plantea una estrecha ligazón entre *información-opinión* y el *ejercicio de una ciudadanía “responsable”*. Información y opinión son para este autor (:14) dos insumos indispensables para poder ser ciudadanos “a carta cabal”. Como él lo manifiesta:

Para poder actuar sobre la realidad, demandar derechos y deberes, o simplemente tomar decisiones políticas, debemos formar nuestra propia opinión y ayudar a que los demás hagan lo mismo. La mejor manera de hacerlo es estar debidamente informados. (...) Si tenemos una opinión sobre lo que pasa podremos participar de manera activa en los debates y consultas y no sólo escuchar y ver a los otros decidir por nosotros (...).

Esta afirmación es ratificada por Hernán Gutiérrez (1997: 54), quien sostiene que en los últimos años se ha revalorizado la condición de ciudadanía como un paso fundamental para la profundización y perfeccionamiento de la democracia, en la que la información y la opinión son una pieza clave en el ejercicio ciudadano.

Gutiérrez (:53) sustenta lo expresado cuando indica que una de las tareas de la radio y la televisión es buscar que “los ciudadanos estén debidamente informados para que al momento de tomar su decisión tengan un control y responsabilidad sobre sus propias

decisiones”. Vale decir, que los ciudadanos viertan opiniones argumentadas buscando una participación protagónica y activa capaz de establecer diálogos y generar debates públicos para llegar a consensos sobre lo que es común a todos (asuntos públicos).

El PNUD (2000a) favorece lo manifestado al sostener que la formación de un juicio se nutre de una compleja recolección de información procedente de varias fuentes complementarias, como la familia, la comunidad, el trabajo y los medios de comunicación masiva. En Bolivia, prosigue el PNUD (:128), “El canal de mayor importancia para informarse es la radio, seguido por la televisión y otras personas.” Además, detalla que “La gente siente que el medio que más toma en cuenta su opinión es la radio local”.

Consecuentemente, el deber de los medios y de los comunicadores es enriquecer la información que se brinda a los públicos, ayudarlos a desarrollar sus propias capacidades y habilidades para usar la información y, principalmente, impulsar su capacidad argumentativa para formarse una opinión propia y sustentada y, de este modo, generar corrientes de opinión dominantes⁸⁹ y promover acciones transformadoras.

En esta línea, Enzo Pimentel (1997: 11) habla de una *oferta informativa con perspectiva ciudadana*⁹⁰, en la cual se debe dejar de comprender al público como una cifra, porcentaje o variable estadística, en una palabra, más que un simple consumidor. De hecho, los profesionales de la comunicación deben conocer mejor a sus audiencias para entregarles información de acuerdo a sus gustos, preferencias, demandas y necesidades, para que éstas sean capaces de apropiarse, usar y aplicar la información —en combinación y contraste con su experiencia y con otras fuentes no mediáticas— en su vida cotidiana⁹¹.

Concluyentemente, la *información de calidad* es para Macassi (:15) el principal insumo para una ciudadanía responsable⁹². En esta dirección, Ana María Miralles (2001) describe los elementos (actores, enfoques, estilo, estructura, técnicas de reportería) de una nueva narrativa periodística (:102-105) que configuran la calidad de las informaciones.

⁸⁹ Véase sobre las corrientes de opinión, Gutiérrez, 1997.

⁹⁰ En el caso específico de la producción radial, la cartilla de Carlos A. Camacho sobre *Producción radiofónica con perspectiva ciudadana* (ERBOL, 1998) enriquece este enfoque al examinar la serie de pasos en la elaboración de un programa educativo: definir al público, hacer un perfil del público objetivo, definir los objetivos, dar un nombre al programa, establecer la relación con el público, decidir el tipo de locución y música y definir la estructura del programa.

⁹¹ Respecto al comportamiento de las personas frente a esta oferta informativa, Pimentel (1997: 12) ha planteado cuatro maneras de ejercer la ciudadanía: *ciudadanos desconectados*, cuando se comportan frente a los hechos con total desinterés; *ciudadanos ligeros o blandos* que buscan información sin mayor análisis; *ciudadanos interesados* cuando valoran el estar actualizados y saber lo que sucede, pero sin un compromiso social activo; y, *ciudadanos comprometidos*, que afrontan la información desde una perspectiva crítica, preocupándose por actuar de alguna manera (por ejemplo, denunciando, participando, etc.).

⁹² Diez reglas mínimas que plantea Macassi (:15) conducen a los medios a producir una *información de calidad* basada en la objetividad de los hechos, que permita a los ciudadanos entender lo que sucede, formarse una opinión y actuar según su parecer. Completando estas reglas —que no son un recetario, sino formas de encarar la práctica informativa—, la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria en *La Pizarra – Revista de Comunicación Práctica* (número 23, abril 1997: 15) propone algunos criterios generales para hacer periodismo con enfoque ciudadano.

Justamente, la información es la materia básica para la formación de procesos de opinión pública. Si bien toda la programación de los medios puede incidir en esta tarea, el *género periodístico* cumple un rol fundamental porque muestra con la mayor veracidad posible los hechos de interés colectivo acontecidos en la realidad actual con una triple finalidad de acuerdo con lo planteado por José Ignacio López Vigil (1997: 223-228):

- a) **Informar para formar opinión pública.**- Generar o impulsar corrientes de opinión favorables a los intereses de las mayorías.
- b) **Informar para inconformar.**- Sensibilizar sobre los problemas sociales y económicos y movilizar a la ciudadanía en busca de soluciones.
- c) **Informar para transformar.**- Crear consensos sociales (sentimientos compartidos), articularse con movimientos sociales y organizaciones ciudadanas, movilizar e influir en las decisiones colectivas en torno a causas justas y nobles.

Como se ha podido advertir, el género periodístico tiene un rol específico en la formación de los procesos de opinión pública. Apoyándose en Gutiérrez (:62-65) se examina brevemente en la Cuadro 5.1. los cuatro subgéneros periodísticos que se utilizan en los medios de comunicación masiva, con sus respectivas características generales, los formatos más usados⁹³ y las fases de formación de opinión donde intervienen.

Para analizar la producción de los medios en el campo del periodismo, esta autor plantea una clasificación con cuatro tipos de informaciones diarias (Cuadro 5.2.) de acuerdo a su potencialidad para generar procesos de información.

El *tratamiento de la información* —es decir, la calidad y el estilo de su producción— es para estos autores uno de los factores que determina el impacto que se logra con ella y, por lo tanto, el éxito en la generación de procesos de opinión pública. Basándose en testimonios de periodistas y comunicadores latinoamericanos vinculados con el tema, Gutiérrez (:100-101) recogió y ordenó algunas características generales para el manejo adecuado de la información en busca del propósito mencionado:

- El lenguaje radiofónico y popular, claro, alegre, vivaz, pícaro, jocoso.
- Variedad en la utilización de los recursos y formatos: programas ágiles, el paso de un tema a otro, versatilidad.
- La participación del público: abundante, libre.
- Las personalidades que concurren al programa.
- El uso del humor, el drama, la sátira, la ironía, la capacidad de interpretar los personajes/estereotipos sociales de las diferentes regiones del país.
- La reiteración.
- Los adornos, decoración, diseño artístico.
- Brindar opinión explícita.

⁹³ Para ampliar los criterios de producción, utilidad y limitaciones de los formatos y recursos periodísticos, consúltense la Cuarta Parte del libro de Gutiérrez (:121-171).

- Darle esperanza a la audiencia.

Cuadro 5.2.
Subgéneros Periodísticos con Relación al Proceso de Formación de Opinión Pública

SUBGÉNERO	PERIODISMO INFORMATIVO	PERIODISMO INVESTIGATIVO	PERIODISMO INTERPRETATIVO	PERIODISMO DE OPINIÓN
Características generales	<ul style="list-style-type: none"> - Función: informar, ofrecer datos, o sea, dar a conocer hechos nuevos, de interés general y de actualidad - Materia prima: información que proporcionan las fuentes - Mantiene la atención de los ciudadanos con nuevas informaciones, fuentes y actores 	<ul style="list-style-type: none"> - Función: desentrañar, descubrir, indagar, “revelar”, “destapar”, lo que está oculto - Aporta datos desconocidos, novedosos y sensacionales que se acompañan de pruebas y documentos - Comprueba y denuncia hechos de corrupción, descubre y demuestra ilegalidades y abusos, fiscaliza los derechos de los ciudadanos - Materia prima: el producto de la indagación premeditada y la búsqueda planificada de hechos de relevancia social - Va más allá de la información superficial sin llegar al análisis - Se caracteriza por la forma de obtener información, antes que por la de presentarla 	<ul style="list-style-type: none"> - Función: explicar la noticia, ubicarla dentro de su contexto más amplio, profundizarla y analizarla - Es el periodismo que busca las causas, los antecedentes y las consecuencias de la información - Da la mayor cantidad de elementos (profundización, contexto, proyecciones, antecedentes, relación con otros hechos) para que el ciudadano se forme su propio criterio y se incline hacia determinada corriente de opinión - No da opinión 	<ul style="list-style-type: none"> - Función: contrastar, argumentar y refutar impresiones, enjuiciar, comentar, polemizar, confrontar, facilitar la expresión de la opinión de los actores - Pone en escena las opiniones, comentarios y juicios de los ciudadanos y del mismo medio - Se da oportunidad a que los ciudadanos se influyan mutuamente a través de sus juicios, valoraciones y apreciaciones subjetivas - El medio se convierte en foro público para canalizar las opiniones individuales en varias corrientes de opinión
Formatos más usuales	<ul style="list-style-type: none"> - Noticias simples y ampliadas - Despachos, reportes, corresponsalías - Boletines - Entrevistas individuales y colectivas - Crónicas - Semblanzas - Ruedas de prensa 	<ul style="list-style-type: none"> - Noticias - Reportaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Nota ampliada o contextualizada - Entrevista de fondo - Crónica - Reportaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista de opinión - Encuesta - Sondeo de opinión - Nota comentada - Comentario, editorial - Debate, panel, mesa redonda - Sátira y humor político - Charlas, tertulias - Polémicas
Fases de formación de opinión	<p><i>Fase inicial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Suministra la materia básica para la formación de procesos de opinión: la información 	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponde con la primera o segunda fase, ya que puede iniciar un proceso de formación de opinión con la revelación de un hecho novedoso (<i>fase inicial</i>) o puede aportar datos claves una vez que el proceso está en marcha (<i>fase media</i>) - A través de él es posible introducir nuevos temas en la agenda pública - Permite que los ciudadanos se reafirmen en sus propias convicciones o que cambien sus criterios y reviertan nuevas corrientes de opinión 	<p><i>Segunda fase o etapa media</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Trata de encontrar el sentido a la noticia (interpretar), por lo que es eminentemente educativo y orientador en la formación de opinión pública 	<p><i>Tercera fase o etapa avanzada</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - En esta fase se consolidan las corrientes de opinión y se proponen acciones, iniciativas y cambios - Es una forma explícita de incidencia en la opinión pública y quizás uno de los factores más activos en su formación

FUENTE: Elaboración propia sobre las reflexiones de Hernán Gutiérrez (1997: 62-65)

Cuadro 5.3.
Tipos de Información

TIPO	CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN	TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN
A	<p>DE INTERÉS SOBRE ASUNTOS PÚBLICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Son las informaciones de la agenda pública, los temas que despiertan el interés colectivo, generalmente polémicos y que tratan sobre asuntos políticos, económicos o sociales - Estas informaciones están referidas a procesos de formación de opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Por tratarse de procesos de formación de opinión, son temas que requieren seguimiento - Exigen del medio un esfuerzo por definir el enfoque y la orientación que se quiere dar a las corrientes de opinión que se vayan dando - Requiere imaginar los posibles finales del proceso
B	<p>DE INTERÉS SOBRE ASUNTOS PRIVADOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Son las noticias que interesan a la población y que no necesariamente tienen que ver con la organización de la vida política de los ciudadanos - Se refieren más bien a hechos particulares que tienen que ver con lo humano, lo anecdótico, la intimidad de las personas, problemas sentimentales, dramas familiares o hechos insólitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Depende de la intencionalidad del medio - Estos temas pueden espectacularizarse o explotarse desde la morbosidad - Pero también pueden recibir un manejo más sobrio, destacando el lado humano o su relevancia y consecuencias sociales - A veces requieren seguimiento
C	<p>DE UTILIDAD PARA LA VIDA DIARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Son las noticias que nos permiten satisfacer las necesidades informativas más básicas y conocer los cambios en nuestro entorno - Son las informaciones que dan cuenta del quehacer de las instituciones, de las actividades del Gobierno, del precio del dólar, del clima, sobre lo que sucede en otros lugares - Son hechos que no suscitan discusiones, solamente son datos útiles que nos permiten manejarnos mejor, saber cosas o tomar precauciones - Estas informaciones no tienen mayor repercusión 	<ul style="list-style-type: none"> - Son noticias que no requieren seguimiento ni mayor tratamiento - Solamente hay que organizarse para captarlas, es decir, hacer una selección de fuentes y cubrirlas en forma permanente - Deben ser informaciones breves
D	<p>DE INTERÉS REDUCIDO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Son informaciones de poco interés o interés muy particular de determinado sector - Por ejemplo, el aniversario de fundación de una población, los hechos que ocurren lejos o informaciones/secciones sobre temas específicos 	<ul style="list-style-type: none"> - No requieren mayor seguimiento ni tratamiento, basta con organizar su cobertura - Deben ser informaciones muy breves - De acuerdo con la limitación del tiempo, a veces no se pasan

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de Hernán Gutiérrez (1997: 94-95).

5.2.5. Información y toma de decisión

La información se ha convertido en el recurso básico del proceso de la toma de decisiones —en situaciones de certidumbre o de incertidumbre⁹⁴— porque ayuda a formular diferentes alternativas, escoger la más adecuada o correcta y prever los posibles resultados. Siguiendo esta reflexión, Namakforoosh (:28) define a la *toma de decisión* como “El proceso de seleccionar una acción específica dentro de una serie de acciones alternativas”. Así, como explica el mencionado autor (:29), se requiere *información* antes, durante y después de una toma de decisión efectiva.

- a) **Antes de la toma de decisión.**- Para conocer con claridad la problemática que se trata de resolver. Aquí se deben tomar en cuenta todos los factores que son capaces de ser controlados y los que no, además de asegurar todas las posibles opciones.
- b) **Durante la toma de decisión.**- Para no equivocarse en la elección de las alternativas posibles.
- c) **Después de la toma de decisión.**- Para controlar el resultado de la decisión asumida, evaluar y controlar el proceso, y asegurar la efectividad de la decisión.

El manejo de información debe responder a algunos criterios para incrementar la probabilidad de tomar una óptima decisión-acción (:31, 36-37): precisión (grado en que refleja la realidad), adecuación o suficiencia (cantidad apropiada), actualización (grado en que refleja eventos en el presente), relevancia (pertinencia y aplicabilidad), confiabilidad (confianza, seguridad en la fuente), periodicidad (con determinados intervalos o espacios de tiempo) y oportunidad y accesibilidad (disponibilidad en el momento cuando se va a tomar la decisión).

El modelo “DECIDE” de Robert Peterson (citado por Namakforoosh: 34-36) esboza seis etapas en el proceso sistemático de toma de una determinación, opción o resolución. Revisemos, a continuación, cada una de éstas.

- a) **Primera etapa (D).**- Definir la oportunidad o el problema —y sus causas— especificando, además, los objetivos de decisión, las restricciones y las normas o reglas cuantitativas (medida de logro) mediante las cuales se evaluará el proceso para posibles correcciones o ajustes.
- b) **Segunda etapa (E).**- Enumerar los factores de la decisión, esto es, las diferentes acciones o alternativas controlables (opciones) y no controlables (incertidumbre).

⁹⁴ En este caso no se sabe qué resultados ocurrirán si se selecciona una acción opcional particular.

- c) **Tercera etapa (C).**- Recabar información importante (ventajas y desventajas, probabilidades de ocurrencia, posibles resultados) para cada alternativa o acción controlable y no controlable.
- d) **Cuarta etapa (I).**- Identificar la alternativa más apropiada para la toma de decisión, evaluando la potencialidad de la interacción de diferentes alternativas.
- e) **Quinta etapa (O).**- Desarrollar e instrumentar planes para que se pongan en acción la(s) alternativa(s) seleccionada(s) y se resuelva el problema.
- f) **Sexta etapa (E).**- Evaluar el resultado y proceso de la decisión adoptada.

Apoyando este planteamiento encontramos a R.L. Ackoff y F. Emery (citados por Valbuena, Felicísimo, en Benito, Ángel: 760-761), quienes consideran que la información produce un cambio en cualquiera de las probabilidades de elección del receptor en una *situación de elección*. En ésta, el sujeto —sea individual, grupal o, incluso, colectivo— debe considerar los siguientes aspectos: a) el conjunto de vías de acción disponibles, b) el conjunto de posibles resultados, c) las variables relevantes del entorno (ambiente), d) su propio estado, e) las probabilidades de que seleccione cada vía de acción (probabilidad de elección), f) las eficiencias de las vías de acción para cada objetivo (eficiencia) y g) el valor de los resultados para el sujeto (valor relativo).

Entonces, la probabilidad de que la persona alcance los resultados que espera conseguir —en la línea de este trabajo: la formación de una opinión, la participación, el debate— está en función de la cantidad y calidad de información que posea en una situación de elección.

5.3. COMPONENTES DE LA CIUDADANÍA COMUNICATIVA

De acuerdo con la revisión de la literatura existente, se trabaja un modelo teórico de ciudadanía comunicativa que se edifica sobre la base de la formación de opinión pública, la participación ciudadana y la deliberación pública en el marco de gestación de espacios públicos democráticos. A continuación se examinan cada uno de estos.

5.3.1. La opinión pública

Antes de tratar la definición de opinión pública debemos hacer una puntualización. Los medios de comunicación masiva se enfrentan a una tensión: por un lado, responden a intereses empresariales (necesidades de competir en el mercado) y a intereses políticos y, por otro lado, “favorecen el control sobre los actos gubernamentales y fortalecen la autonomía de la sociedad civil, mediante la creación de múltiples esferas públicas y la formación de opinión ciudadana sobre los asuntos políticos” (PNUD, 2002a: 146).

Por *opinión pública* vamos a entender un proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un determinado hecho de interés común, de actualidad y visible por todos —usualmente propuesto por los medios de comunicación masiva—; forman, sobre la base de sus matrices culturales e individuales⁹⁵, juicios, criterios y valoraciones al respecto; y, se expresan (reaccionan, se manifiestan) libre y públicamente en un momento y espacio determinados, constituyendo una suerte de agenda o listado de temas en torno a los cuales se generan diversas corrientes de opinión (Gutiérrez, 1997).

Estas diferentes perspectivas, enfoques y posturas que arrojan respuestas (opiniones) en relación con el mensaje recibido, pretenden influir o determinar acciones hacia los sistemas de poder y toma de decisión. Mediante esta respuesta o retroalimentación el receptor selecciona los mensajes que los medios ponen a su disposición y pasa a convertirse en emisor de un nuevo mensaje.

Entonces, opinión pública no es un sentido abstracto o la suma de las opiniones individuales, sino el producto/resultado del intercambio, confrontación, deliberación, reacción y discusión de éstas por diferentes grupos de opinión que comparten intereses, expectativas y motivaciones homogéneas en torno a un tema que interesa a la mayoría. Por lo tanto, estamos refiriéndonos a una permanente interacción e interrelación de sus elementos, lo que lleva al intercambio de mensajes en múltiples procesos de comunicación interpersonal directa (cara a cara) en busca de denominadores comunes en el juicio público (Rivadeneira, 1984).

Rivadeneira (:49) sintetiza dicho proceso⁹⁶ con las siguientes palabras:

- a) La opinión pública es comunicación producida por el procesamiento de información que se introduce en un clima de opinión⁹⁷.
- b) El objeto de que trata es siempre de interés grupal.
- c) Necesita acceso libre a la información.
- d) Tiende a producir efectos que sean visibles en los niveles de decisión y de poder y no sólo en la política.

Así, este proceso comunicativo tiene lugar dentro del ámbito público⁹⁸, desde el contenido de los mensajes de interés colectivo que pone a consideración, hasta la

⁹⁵ Las matrices culturales son el conjunto de valores, creencias, normas, costumbres, condicionamientos sociales, ideológicos y culturales, además de los estereotipos y juicios pre-existentes que cada grupo socio-cultural tiene y que lo hace percibir la realidad de una determinada manera. De igual modo, cada individuo tiene un conjunto de experiencias y vivencias particulares que configuran su historia personal, en lo que se llama la matriz individual.

⁹⁶ Para que pueda hablarse de un proceso de opinión pública, Miralles (:115-116) plantea los siguientes elementos: un espacio público, temas que capten la atención del público, información que alimente el debate, participación del ciudadano del común, el debate propiamente dicho, identificación de consensos, visibilidad pública, agenda ciudadana, interlocución con el poder y seguimiento periodístico.

⁹⁷ Para Rivadeneira (1984: 115), “Todo clima de opinión, ya se trate de consenso momentáneo o perdurable, es un conjunto de criterios, de actitudes, reacciones, en una palabra, de respuestas a estímulos sociales originados también en hechos sociales.” Y continúa (:116): “Desde otro ángulo, contemplamos el clima de opinión como un estado afectivo, un reflejo de expectativas más o menos comunes y fertilizadas por necesidades también comunes; desde luego, como un criterio más o menos compartido de que algo beneficia, afecta, perjudica, gusta o disgusta a un grupo determinado.”

respuesta (opinión revelada a otros) de los receptores que cuenta con un alcance de difusión masiva. El estímulo (o materia prima) capaz de lograr este proceso es, sin lugar a dudas, la información.

Este fenómeno de conformación de agendas no siempre tiene que ver con la participación de la mayoría de la población. Estamos de acuerdo con Gutiérrez (:28) cuando plantea que “Normalmente es una minoría la que opina, la que se expresa y la que se interesa en participar de los asuntos públicos.” No en vano los estudiosos de la modernidad han identificado la opinión pública como un “tribunal de minorías intelectuales” (Miralles: 106). Por ello, es crucial desarrollar la capacidad de expresión y argumentación (gestación de ideas, argumentos y razones que se irán consolidando como corrientes de opinión) de los ciudadanos.

5.3.1.1. Espacios para su construcción

De hecho, podemos reconocer dos espacios para la construcción de opinión pública:

- a) **Los medios de comunicación masiva.**- Son los principales dinamizadores de los procesos de formación de opinión pública ya que, de acuerdo con Gutiérrez (:31-32) cumplen las siguientes funciones en la sociedad: difunden información (producción periodística), que es el “ingrediente básico” para la formación de opinión, identifican las diversas corrientes de opinión.

Asimismo, los medios se constituyen en espacios que permiten la expresión sobre asuntos públicos, en espacios de encuentro y de construcción de consensos, en espacios para el enfrentamiento, la discusión y el debate público. “Además de espacios también son constructores de la opinión pública pues toman posición, enjuician y valoran políticamente los hechos” (:32).

- b) **Los espacios de comunicación interpersonal.**- Son espacios donde las personas se intercomunican directamente mediante el diálogo (interacción cara a cara). Por ejemplo, la casa, oficina, fábrica, mercado, bus, universidad, centro comercial, en fin, todos los espacios donde se intercambian opiniones y, por lo tanto, se generan y multiplican corrientes de opinión.

5.3.1.2. La formación de la opinión pública

Rivadeneira (:125) propone una fórmula que intenta explicar la opinión pública desde el punto de vista de su formación:

⁹⁸ Hay que distinguir entre la opinión pública y la opinión del público. Esta última es la acumulación de opiniones personales o simplemente la popularidad de una opinión sobre cualquier tema que —a diferencia de la opinión pública— no concentra la atención ni despierta el interés de la colectividad.

La opinión pública es, por su formación, un producto de opiniones individuales sobre asuntos de interés común y que se origina en las formas comunicativas humanas, en procesos individuales, primero, y en procesos colectivos, después, en diversos grados, según la naturaleza de las informaciones compartidas por los individuos, a la vez que influidas por los intereses particulares de los grupos afectados.

Por lo tanto, es importante resaltar que la opinión pública se forma sobre la base de las opiniones personales explícitas o expresadas. El origen de dichas opiniones está en la información que se recibe de las formas comunicativas —especialmente de los medios de comunicación masiva, pero, también de los grupos de pertenencia individuales a los que se pertenece (familia, trabajo, amigos, etc.)— o en la percepción directa de los hechos. En ambos casos, se efectúa la recepción y descifrado (decodificación) de los significados. Las opiniones individuales aptas para la formación de opinión pública deben tratar sobre asuntos de índole colectiva —en torno a un hecho de interés social, compartido por otros—, inherentes a la *res publica*.

En esta dirección, el mismo autor (:132) esboza diez etapas básicas por las que atraviesa la formación de la opinión pública:

- a) Disposición individual y clima comunicativo.
- b) Información a través de medios masivos, e información no tecnificada: personal, recíproca o directa.
- c) Intercambio de puntos de vista entre los miembros del grupo social, que equivale a procesamiento de la información, *input* energético importado.
- d) Problematización del hecho. Qué es lo que nos afecta y por qué; cuál es su importancia.
- e) Confrontación de puntos de vista con miras a integrar elementos básicos de coincidencia.
- f) Proposición de vías de solución o alternativas a los aspectos y variantes que ofrece el problema.
- g) Debate en torno a las proposiciones.
- h) Acuerdo más o menos compartido sobre el modo que es o parece ser la vía de solución. Éste puede ser controvertido por minorías, pues un acuerdo total es imposible.
- i) Estimulación del consenso para pasar a la acción y completar el proceso, retroalimentando la información.
- j) Difusión del criterio finalmente admitido por la “mente colectiva”; hecho que rebota en el mismo grupo y en cada uno de los miembros por efecto de los mismos medios empleados para la información originaria y la retroalimentación.

Para que todo este proceso se pueda realizar, Rivadeneira (:129) menciona una condición básica: “que el sistema político reconozca, practique y garantice el libre ejercicio de las opiniones y proteja con leyes adecuadas los derechos de expresión de los grupos sociales.”

Por su parte, Gutiérrez (:22-23) coincide de forma general, aunque establece sólo cuatro etapas en este proceso de formación:

- a) ***Etapa inicial.***- Esta etapa es, fundamentalmente, informativa: se inicia con la información (“materia prima”) que da a conocer —de forma parcial, en un primer momento— un determinado hecho novedoso y de interés general. Frente a éste, surgen las primeras reacciones momentáneas, sin mayor razonamiento, de los ciudadanos interesados que comienzan a conversar y discutir al respecto. Esto no significa que todas las personas coincidan con los mismos juicios.

Las corrientes de opinión pueden formarse en la información proveniente de los medios de comunicación masiva o en los espacios de interacción personal. En algunos casos, los medios recogen opiniones ya consolidadas a través de la comunicación interpersonal. Esta comunicación produce especialmente dentro de los grupos de pertenencia del sujeto (familia, trabajo, amigos, asociaciones, iglesia, etc.), donde se constituyen “micro-climas”⁹⁹ de formación, transformación y consolidación de la opinión pública.

- b) ***Etapa media.***- En esta etapa se profundiza la información, se conocen nuevos hechos y se empiezan a formar las corrientes de opinión, más intuitivas y afectivas que racionales.

Se buscan informaciones que sean complementarias y aborden el tema desde distintos ángulos. Surgen diversas opiniones, enfoques y posturas sobre el hecho. Algunas corrientes de opinión se perfilan como dominantes, en relación con la confirmación o debilitamiento ante los argumentos expuestos.

- c) ***Etapa avanzada.***- Aparecen diversas posturas —la mayoría de las veces contradictorias, adversas y, hasta, irreconciliables entre sí— frente al tema con una silueta claramente definida: se argumenta (exposición de razones), se refuta o se corrobora, se discute o se asiente y, finalmente, se forma un criterio.

Se consolidan las corrientes de opinión mayoritarias o dominantes, las mismas que pueden o no contradecirse¹⁰⁰ para persuadir a favor o en contra de una u otra. Un conjunto de intereses en pugna pretenden orientar las corrientes de opinión según sus conveniencias.

- d) ***Etapa final.***- Los procesos de opinión pública culminan de diversas maneras: se toman decisiones, se siguen acciones concretas, se logran

⁹⁹ El término es utilizado por Gutiérrez (:41, 43) como sinónimo de colectividad donde diversas personas, instituciones y medios de comunicación masiva interactúan frente a un hecho o asunto público determinado.

¹⁰⁰ Al respecto, Gutiérrez (:34) expresa: “Cuando la opinión se hace unánime y desaparece la oposición, la opinión se puede transformar en una creencia colectiva y puede pasar a formar parte de la ‘matriz cultural’.”

consensos o, también, se desvía la atención de los ciudadanos sobre otros asuntos, no se logran resultados, cambios ni acciones sociales visibles.

Sin embargo, en algunos casos, se producen transformaciones en la mente de las personas (cambio de actitudes, reafirmación o cuestionamiento de creencias, convencimiento, conversión) ligadas a procesos educativos que pueden manifestarse en acciones y comportamientos concretos a mediano o largo plazo. Inclusive, se pueden originar otros procesos no visibles como el de reafirmación o cuestionamiento de su matriz cultural¹⁰¹.

5.3.1.2.1. Condiciones favorables

Los ciudadanos forman su opinión en diversos espacios sociales de interacción mediante la consulta a diversas fuentes: familiares, amigos, líderes de opinión, vecinos, organizaciones y, especialmente, a través del consumo de los medios de comunicación masiva, en general, y de su producción periodística, en particular¹⁰².

En ese rumbo, los medios tienen como tarea, según Gutiérrez (:52-54), asegurarse de que los ciudadanos estén adecuadamente informados para que puedan formarse opiniones sustentadas sobre temas de *interés público* —lo que es común a todos— para tener un control y responsabilidad en el momento de tomar sus decisiones y, así, constituirse en actores de su propia ciudadanía. En este camino, los medios deben argumentar sus juicios, buscando generar diálogos y debates públicos para llegar a consensos.

Prosiguiendo su reflexión, Gutiérrez (:55-57) plantea cuatro tipos de condiciones que favorecen y facilitan los procesos de formación de una *opinión pública democrática*:

- a) **Condiciones materiales.** - Se refiere tanto a la concentración urbana donde los individuos que están cercanos físicamente tienen mayor posibilidad de interactuar, como a la existencia de medios de comunicación que proveen la materia prima para la formación de cualquier proceso de opinión: la información.
- b) **Condiciones intelectuales.** - Están conformadas por una alfabetización suficiente, ya que las personas alfabetizadas están más

¹⁰¹ Sobre el tema, Gutiérrez (:45) aclara lo siguiente: “toda la programación llamada educativa (programas de salud, desarrollo, ecología, género, evangelización, etc.) influye en la matriz cultural, a más largo plazo. En cambio, los espacios periodísticos tienen más fuerza en la formación de opinión sobre los asuntos inmediatos.”

¹⁰² Como sostiene Gutiérrez (:45), todos los formatos y programas, es decir, toda la programación, está en capacidad de incidir y generar procesos de opinión; sin embargo, los espacios periodísticos tienen más fuerza en la formación de opinión sobre los asuntos cotidianos. Macassi (:15) complementa alegando que la construcción de opinión también se la hace con canciones, concursos, juegos, fiesta, baile, placer, junto a la responsabilidad en el futuro común. “Es decir, —señala Macassi— comunicar la ciudadanía no es tratar únicamente temas serios, para una ciudadanía desde el entretenimiento el mejor consejo posible es la creatividad.”

expuestas a ser informadas porque tienen más acceso a diversas fuentes de información y opinión, y, directamente relacionado con el anterior aspecto, una educación mínima, ya que “Mientras más profundo sea el proceso de socialización de una persona y mientras más información tenga sobre su entorno, será más propenso a interesarse por los asuntos públicos y más capaz de formarse juicios” (:56).

- c) **Condiciones políticas.**- Estas condiciones versan sobre la existencia de libertad de expresión en los sistemas políticos y el acceso a los medios de comunicación por parte de todos los individuos.
- d) **Condiciones comunicativas.**- Se refieren al tratamiento de la información, entendido como la pluralidad en la información, el esfuerzo por argumentar y razonar, la expresión de la opinión pública explícita del medio y la adecuada mediación: cuando los medios fomentan relaciones comunicativas fluidas y en ambas direcciones, entre autoridades y ciudadanos, y medios que propicien la cultura del debate y la búsqueda de consensos.

A partir de estas condiciones, los medios de comunicación masiva pueden *incidir en la opinión pública*; lo que para Gutiérrez (:66) significa:

- a) Ser capaz de poner temas en agenda pública, es decir, introducir informaciones para que sean consideradas por la opinión pública.
- b) Ser capaz de mantener temas en agenda pública, mediante el seguimiento de las informaciones.
- c) Ser capaz de establecer estrategias informativas para el tratamiento de temas claves.
- d) Ser capaz de asumir posiciones y apoyar determinadas corrientes de opinión.
- e) Ser capaz de convertir determinada corriente de opinión en opinión dominante o mayoritaria.
- f) Ser capaz de provocar la toma de iniciativas y acciones del público en beneficio del bien común.

Como se puede apreciar, esta incidencia se establece —continuando con la reflexión de Gutiérrez (:67)— a partir de dos situaciones concretas: *a)* cuando un tema no está en la agenda pública (serie de asuntos de relevancia sobre los cuales se pronuncia la colectividad) y se quiere colocarlo, y *b)* cuando el tema ya está en agenda y se desea orientarlo en determinada dirección.

5.3.1.2.2. Problemas

Según Miralles (2001) hay, desde la óptica del *periodismo público*¹⁰³ o *cívico*, diez factores que impiden la formación de una opinión pública democrática:

- a) **Las noticias y el poder.**- Las noticias están orientadas básicamente hacia muy pocas personas “protagonistas” que están en posición de poder, lo que lleva a la formación de una “opinión predominante” que representa una pequeña parte de todos los espectros de opinión. La ciudadanía ha sido invisibilizada o mostrada como víctima. Esta situación produce lo que la autora ha llamado el *efecto de consonancia irreal*: “una mayoría silenciada frente a una opinión predominante de carácter minoritario” “debido a que se autocensuran las opiniones contrarias a la que se hace pública” (:24).

En el periodismo público, la sociedad civil organizada y, especialmente, la no organizada, es la protagonista de la información y la opinión pública.

- b) **El modelo bipolar.**- Se trabaja en un sistema bipolar de la información en busca de la objetividad, asumiendo que ésta solamente tiene dos caras que representan las posiciones de los poderes y de los periodistas: una versión y otra que la contradice, sin posiciones intermedias que encarnan las de la mayoría de los ciudadanos.
- c) **La opinión pública abstracta.**- Los sondeos de opinión —como punto de partida— no permiten materializar la opinión pública, ya que se considera que en la suma de las opiniones individuales hay una construcción colectiva. Ligado a esto, se halla el hecho de que para dotarse de legitimidad —y hablar realmente desde sus propias perspectivas— los periodistas y políticos sostienen que representan y hablan a nombre de la opinión pública, concebida como una entidad abstracta o “caballito de batalla”.
- d) **El predominio de las audiencias.**- No se concibe que el oficio del periodismo consiste centralmente en formar públicos, esto es, abrir espacios de deliberación para los ciudadanos que en calidad de

¹⁰³ Los iniciadores de la práctica del *periodismo público* en los Estados Unidos plantean “reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía [calidad del debate público], ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento —y especialmente un adecuado seguimiento—, dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social” (Miralles: 60). En este camino de fortalecimiento de lo público —y aporte a la democracia— mediante formación de una opinión pública autónoma, las personas dejan de ser meras consumidoras (grupos a ser informados, oyentes, lectores, televidentes), para convertirse en públicos, esto es, actores potenciales para llegar a soluciones democráticas a los problemas públicos, por vía del diálogo (escucha, réplica) y la deliberación. Esta participación requiere nuevas y mejores estrategias de información.

públicos puedan configurar posiciones que tengan visibilidad¹⁰⁴ e impacto en la escena pública o del interés general. Estas prácticas de deliberación deben ser llevadas a cabo reconociendo el pluralismo y los disensos.

Públicos que aunque distantes están expuestos a los mismos mensajes y se interesan por los temas polémicos del momento vinculándose a una esfera pública común. “Por eso, los públicos son grupos transitorios e imprecisos que entran y salen de lo público y participan en un proceso que tiene los siguientes elementos: determinación del asunto, discusión, resolución y disolución” (:35). En el sentido político del término, son considerados como sujetos privados interesados que se reúnen a conversar y discutir sobre lo público para construir intereses colectivos, convirtiéndose en grupos que comparten sentidos (comunidad de interpretación). El público activo se caracteriza por la interacción discursiva suscitada a través del diálogo.

- e) **Confusiones sobre lo público.**- Históricamente el periodismo ha entendido lo público como lo publicable (lo que se hace público: se representan las opiniones de las elites en público), lo estatal y lo físico espacial (lugar en donde se visibilizan los asuntos). La crítica de Miralles (:37) va en el sentido “de que en el modelo liberal el interés informativo no coincide necesariamente con el interés público definido políticamente, porque el primero se basa en las características de objetividad y actualidad”.
- f) **El objetivismo.**- La noticia —en su definición clásica¹⁰⁵: lo novedoso, impactante, espectacular, inédito, de interés colectivo— representa la “columna vertebral” de la doctrina liberal de la información. En su formato se ha encajado la realidad y, consecuentemente, se han estandarizado las informaciones, en busca de una supuesta objetividad del discurso periodístico o una ausencia de compromiso frente a los hechos.

La principal influencia de este “periodismo tradicional” es el señalamiento o visibilización —en la construcción de legitimidad— de algunos de los temas de interés público en una agenda informativa (*agenda setting*). Esta agenda debe partir de la percepción del *interés común*, que es una actividad política mediante la cual se reconocen los

¹⁰⁴ Además de hacer visible lo que hace el poder, el periodismo público busca dar visibilidad a otras voces y actores capaces de ser portadores de discurso público.

¹⁰⁵ Para el periodismo público, la *noticia* tiene un estilo más narrativo, selecciona el contexto más relevante y ofrece el trasfondo de los datos que revela (noticia enfocada), define el criterio de noticiabilidad de acuerdo con la agenda del ciudadano; asimismo, se apoya en valores como la conversación, la participación ciudadana, el diálogo deliberativo, etc., genera preocupación por la vida pública, por la cultura cívica y el diálogo (Miralles: 49).

problemas sociales y se intenta llegar al consenso sobre unos presupuestos.

Para Miralles (:39) este modelo informativo está comprometido “con la teoría liberal de la ciudadanía, con una esfera pública de expertos, con un esquema representativo de poder y con una opinión pública anclada en el ámbito privado”.

- g) **La verdad medieval.**- Se cuestiona la actitud periodística de búsqueda de la verdad —revelada, unívoca, indiscutible e inmodificable—, sin comprender que ésta es un asunto de construcción social que surge “del debate de múltiples posiciones, de la confrontación de diversas visiones y formas de analizar la experiencia” (:43).

Al ser la labor periodística una re-construcción de los hechos en un determinado contexto debe basarse para su presentación pública en tres criterios: *objetividad* o que los datos de referencia sean atribuibles al objeto, *significatividad* o la pertinencia de los datos al punto de vista seleccionado para el relato y *validez* o la ausencia de sesgo y la transparencia de los datos que componen el relato.

- h) **Condiciones adversas.**- Cada vez más, se perciben influencias y presiones de grupos de poder (gobiernos, gremios económicos, dueños de medios, políticos, etc.) sobre los contenidos de los medios de comunicación masiva. Esto se constituye en una amenaza al derecho humano a la información. Giovanni Sartori, parafraseado por Miralles (:44), considera que no basta con que las libertades sean tuteladas jurídicamente, sino que es imprescindible que no haya temor, para que pueda existir una opinión pública autónoma y que realmente sea democrática; ni políticos ni periodistas pueden representarla.

- i) **No basta con informar.**- El modelo liberal de la información supone que con sólo informar (periodismo informativo de una sola vía) se genera opinión pública. Además, este modelo —según Miralles (:45)— se sustenta en los siguientes planteamientos:

- a) son los medios y no los ciudadanos los que indican cuáles son los temas de interés público;
- b) los ciudadanos son consumidores pasivos de información;
- c) aunque no hay una relación mecánica entre la orientación de los mensajes periodísticos y los pensamientos de las audiencias, los datos esenciales para tomar posiciones son los proporcionados por los medios;
- d) en sociedades en donde no hay pluralismo político ni informativo, la formación de criterios entre los ciudadanos está peligrosamente homologada y es difícil hablar de opinión pública;

- e) un modelo montado solamente sobre la idea de informar lo que sucede no proporciona las condiciones para conectar esos temas con los intereses del ciudadano (...).
- j) **Las agendas**- Los medios de comunicación masiva —en combinación con los hechos que producen los políticos (agenda política)— son los que establecen y jerarquizan los temas en el espacio público contemporáneo a través de su agenda periodística (*agenda setting*). Miralles acota que “Los criterios periodísticos para la selección de la información se dirigen más claramente hacia lo publicable que hacia lo público, y el interés informativo no coincide necesariamente con el interés público definido políticamente” (:47). Sin quedarse ahí, el periodismo público comparte la idea del diálogo entre estas tres agendas¹⁰⁶: la de los políticos, la de los medios y la de la ciudadanía (o de la opinión pública).

Empero, Miralles ha puesto de manifiesto “la brecha entre el mundo de los periodistas y el mundo de los ciudadanos en términos de agendas” (:12). Los medios se alejan de los ciudadanos, cada vez más, porque tratan asuntos que no tocan sus preocupaciones ni intereses cotidianos; sino, que se concentran más en el ángulo de los expertos y de los políticos. “Esto ha producido indiferencia, alejamiento, cinismo hacia lo público y la idea de que los ciudadanos no pueden hacer nada más allá de los límites de la esfera privada.”

En este marco, se destaca la posición que los ciudadanos tengan un mayor rol y legitimidad en la priorización y expresión de los temas con miras a la construcción de la agenda pública, y que los medios además de participar con su agenda periodística, propicien espacios para que se construya la agenda de los ciudadanos y para que se debatan los asuntos de interés colectivo.

Justamente es clave considerar a los medios como escenarios de debates públicos —y pensarse menos como meros suministros de información—, haciendo posible la polifonía de voces, visibilizando otras visiones y favoreciendo los procesos argumentativos y dialógicos (conversacionales). En esta lógica, el trabajo del periodista considera “la deliberación, la búsqueda colectiva de consensos y el aprovechamiento democrático de los disensos” (:68).

¹⁰⁶ Dominique Wolton (2001: 380) define a la *comunicación política* como “el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de tres actores que poseen la legitimidad de expresarse públicamente sobre política y que son los políticos [actores cuyo interés es la toma y el ejercicio del poder], los periodistas y la opinión pública a través de encuestas.” Estos tres discursos se expresan con legitimidad sobre lo público constituyendo un espacio para el intercambio de discursos, el debate y la discusión públicos de los temas polémicos del momento. Esta dimensión dinámica, abre, debate y retira los temas de la agenda pública.

En esta dirección, la opinión pública constituye el *espacio público político*: “lugar de la discusión de los puntos de vista del público o los públicos sobre los asuntos de interés general dirigidos al resto de la sociedad y sobre todo al poder” (Monzón, Cándido, parafraseado por Miralles: 48).

Por todo lo mencionado, Miralles prefiere hablar —en el marco de la reflexión de los valores y la ética— de *juicio público*, como “una opinión pública cualificada que emerge cuando el ciudadano se conecta con los asuntos, los considera desde todos los puntos de vista posibles, comprende a qué elecciones lo lleva y acepta las consecuencias de esas elecciones” (:91). Así concebido, este juicio es una forma de conocimiento y comprensión de los asuntos para lograr el entendimiento mutuo.

5.3.2. La deliberación

La construcción de una cultura política deliberativa es un requisito para la consolidación democrática y tiene que ver con el ejercicio pleno de ciudadanía, con la autonomía de las organizaciones civiles y con la formación de una esfera pública separada del Estado y del mercado pero que exprese la heterogeneidad de intereses e identidades sociales.

PNUD, 2001

Para la formación de opinión pública se requiere además de la información¹⁰⁷ —condición necesaria pero no suficiente—, la identificación de temas comunes con los ciudadanos (agenda ciudadana) y, luego, la mejora de los métodos y condiciones para propiciar el debate público, la apertura de espacios al *diálogo deliberativo*¹⁰⁸ —como forma de alcanzar soluciones a problemas comunes— y la organización de tendencias y corrientes de opinión, en un marco de interacción permanente entre flujos de información y de opinión. Esta construcción de estrategias discursivas es, precisamente, la dimensión simbólica de la intervención pública.

Compartimos con Miralles la idea de que para poder hablar de opinión pública es necesario que haya procesos deliberativos: “Lo que la hace opinión pública es que sea el producto de la deliberación” (:81) —y el diálogo como su elemento central— entre ciudadanos, entre pares, desde sus perspectivas individuales y saberes de la vida cotidiana. Esto es lo que precisamente se llama la construcción discursiva de la opinión.

La autora mencionada (:83-91) reconoce el siguiente *proceso de discusión pública*, donde la comunicación —comprendida como diálogo público— y la información —como insumo permanente para la participación ciudadana y el mantenimiento de la atención— tienen un rol central como ejes articuladores del proceso:

¹⁰⁷ Miralles (:45) hace una importante diferenciación entre la información que alimenta la curiosidad y la que conecta al ciudadano con lo público político como una forma de elevar las posibilidades ciudadanas de participar con acierto en lo público.

¹⁰⁸ Mediante el diálogo deliberativo la gente puede definir problemas, ordenar dificultades, reflexionar sobre las opciones, escuchar con atención y profundizar sus puntos de vista, en busca de su posible inclusión en la agenda pública (Miralles: 59-60).

- a) contribuir al examen de temas/problemas de interés público, focalizando la atención en uno de ellos en particular e involucrando a públicos muy diversos en su análisis y reflexión;
- b) favorecer la justificación/argumentación de demandas a partir de la expresión —y la escucha!—, la confrontación y la interacción de expectativas, intereses, preferencias, preocupaciones y sentimientos personales que muestren las razones de los ciudadanos en un intento de clarificar los vínculos de lo individual a lo colectivo —un tránsito razonable de lo privado a lo público¹⁰⁹—;
- c) jerarquizar alternativas según un orden de importancia aportado por la deliberación;
- d) descubrir y reflexionar sobre las distintas soluciones o alternativas posibles (sus pros y sus contras) desde diversos puntos de vista;
- e) discutir sobre los valores y la ética implicados en las opciones;
- f) identificar y focalizarse en las prioridades (lo preferible) dentro de la complejidad de los temas tratados —como propósito central de la deliberación—;
- g) examinar las posibles consecuencias de las opiniones, opciones y decisiones que se van a tomar;
- h) buscar y lograr consensos —a manera de respuestas colectivas a los problemas colectivos— o tramitar argumentativamente los disensos, relacionados con la construcción de la agenda ciudadana que será visibilizada en los medios de comunicación y puesta en interlocución con el poder.

Concebida así, la deliberación en grupo favorece un proceso legítimo en un sentido instrumental-práctico: toma de decisiones formales de carácter público; y, esencialmente, político: formación de ciudadanía —y sus respectivas identidades— y producción democrática de la agenda ciudadana.

El PNUD (2002a) especifica que la *deliberación política* propiamente dicha es aquel “proceso que [mediante la participación de la ciudadanía] lleva a la toma de decisiones que comprometen el bien común” (:209). En los procesos políticos deliberativos es determinante la disposición de las personas, su actitud (fatalista o positiva), así como su confianza o desconfianza de las normas y reglas institucionales existentes.

Así, la deliberación implica una importante participación¹¹⁰ de la gente en la construcción de un desarrollo renovado y legítimo, ya que la misma constituye un recurso para crear opciones y tomar decisiones en torno a problemas concretos vinculados con necesidades. En este proceso es fundamental que —como se menciona en la siguiente

¹⁰⁹ Sobre lo mencionado, Miralles (:88) razona que “Lo que sucede en el debate de grupo es que los intereses individuales, al salir a la luz y ser confrontados con los intereses de otros, ayudan a abrir un espacio para lo común. Si los intereses particulares persisten, es que la deliberación no estuvo bien hecha.”

¹¹⁰ El IDH-BOL/2002 (PNUD, 2002a) halla que los grupos más dinámicos para participar y adaptarse al cambio son los que tienen mayor nivel de instrucción y residen en las áreas urbanas. Por lo que, “resulta crucial dotar de capacidades de acción a los grupos más pobres y excluidos” (:225).

cita del PNUD, 2002a— las personas se sientan protagonistas¹¹¹ y que, por supuesto, tengan la certeza de que lo que han de plantear realmente será tomado en cuenta y realizado por las instancias de poder bajo su directo control.

En todos estos casos, en la medida en que la gente esté comprometida con la búsqueda del bien común, se interese por los procesos políticos, crea en la legitimidad de las reglas del juego, crea en la legitimidad de las razones de los demás y en la capacidad constructiva del acuerdo público, los procesos deliberativos serán más posibles y eficientes (:221).

5.3.3. La participación

5.3.3.1. ¿Para qué participar?

Rivadeneira (1984) sostiene que América Latina es un ámbito donde una pequeña parte de la población (clases dominantes) actúa protagónicamente como actor en las tomas de decisión sobre los asuntos colectivos —de interés o de utilidad común—, mientras que la gran mayoría hace de espectadora pasiva frente a dichas decisiones. Ésta —según Rivadeneira— no participa, sino que ejecuta, cumple, obedece y sufre las consecuencias de las políticas públicas.

Carlos Toranzo (1999: xiii) lo ratifica al señalar que la gente pobre y otros grupos sociales (campesinos, indígenas, obreros, jóvenes, personas de la tercera edad, mujeres, etc.) han sido tradicionalmente marginados y excluidos de la participación. Ahora, esta pluralidad de actores emergentes busca —con variadas visiones de lo que es participar, cómo hacerlo o no y para qué¹¹²— tomar parte activa y asumir la co-responsabilidad/co-gestión en la solución efectiva de problemas mediante la demanda de reales posibilidades de participación —tanto en los mecanismos de decisión, como en los de ejecución y de resultados— y de acceso a lugares concretos donde tener voz y nuevas formas de representatividad para que se los reconozca y escuche.

Ante esta situación, la participación se constituye en uno de los objetivos estratégicos dentro del proceso de construcción de democracia en América Latina¹¹³. Empero, es trascendental que la participación sea “conquistada”, edificada, vigorizada y articulada con la promoción, afirmación y despliegue de ciudadanía integral o plena, que incorpore

¹¹¹ “Esta también es una lección que se debe aprender, pues algunos sectores de la sociedad entienden que no conduce a buen resultado la participación por la participación, si ella no está acompañada de resultados” (Toranzo, 1999: xxv).

¹¹² Toranzo (:xv) explica que mucha gente participa para cubrir sus necesidades básicas y, así, mejorar sus condiciones de vida, otros lo hacen para desarrollar y reafirmar su identidad intentando convertirse en sujetos protagónicos de algún proceso social, lo que también puede convertirse en un marco de generación de una mejor interlocución con el Estado o, en fin, muchas otras cosas más. En el caso de Ecuador, el autor (:xix) hace referencia a cómo las organizaciones de mujeres pueden apropiarse de la participación para el desarrollo de su autoestima, para la formación de esferas públicas, para resolver sus problemas y hasta para proyectar las demandas de género a la política nacional.

¹¹³ La participación se percibe como un medio para generar una democracia participativa enriquecedora de la democracia representativa.

las dimensiones de los *derechos económicos, sociales y culturales*, además de los *derechos civiles y políticos*. En palabras de Toranzo (:xxi):

Así, entonces, esa construcción de ciudadanía tendría que ir paralelamente a la profundización de la democracia. Los espacios de participación abiertos en los últimos tiempos, así tengan sesgos estatales, si logran ser apropiados por la gente, no dejan de ser ámbitos de ampliación y de despliegue de la ciudadanía. Nuevos actores van reconociendo sus derechos y se dirigen a ampliarlos en el mencionado proceso de apropiación de la oferta estatal.

La participación tiene, de acuerdo con Pedro Demo (citado por Krohling, Cecilia, 1998: 278-281), los siguientes objetivos, dependiendo de las motivaciones, las especificidades, las circunstancias y los propósitos en juego:

- a) **Autopromoción.**- Es una acción centrada en la satisfacción de las necesidades de los propios interesados, estimulando su capacidad de iniciativa tanto a nivel individual como de acción colectiva.
- b) **Realización de ciudadanía.**- La ciudadanía se centra sobre la “cualidad social” de una sociedad organizada en torno a un estado de derecho, esto es, la igualdad de todos ante la ley y el reconocimiento de que la persona humana y la sociedad son titulares inalienables de derechos humanos y deberes (compromiso comunitario de cooperación y co-responsabilidad).
- c) **Definición de reglas del juego.**- La participación es ejercicio de democracia. Por medio de ella aprendemos a elegir, destituir, exigir, en síntesis, intervenir para que las acciones y las políticas públicas sirvan a los intereses de los destinatarios.
- d) **Controlar el poder.**- En busca de la democratización del poder y de la sociedad se establece un fenómeno básico de la democracia: el control social¹¹⁴.
- e) **Moderación de la burocracia.**- Una sociedad organizada y participativa no tolera una burocracia pública que lleva a procesos de corrupción, de soborno o a la necesidad de recurrir a personas influyentes.

¹¹⁴ En Bolivia, el control social es el proceso de seguimiento y evaluación que realiza la sociedad civil (Organizaciones Territoriales de Base -OTB- y Comité de Vigilancia) a la dirección y ejecución de las acciones públicas definidas en el Plan Operativo Anual (POA) y en el Presupuesto Municipal, así como a la calidad y el funcionamiento de la infraestructura y los servicios. Permite a la sociedad civil conocer el uso de los recursos de la Ley 1551 de Participación Popular y velar porque sean utilizados eficaz y eficientemente. Además, sirve para detectar y corregir oportunamente los problemas (técnicos o financieros) en la ejecución de proyectos, obras o actividades. El control social se ejerce a través del ejercicio de la participación como miembros de un municipio en las instancias habilitadas para hacerlo: OTBs, Comité de Vigilancia.

- f) **Práctica de negociación.**- “En un sistema político democrático, hay que procurar equilibrar los conflictos con la negociación y no intentar ignorarlos, camuflarlos o exacerbarlos por medio de iniciativas autoritarias, unilaterales o parciales” (:281). Aquí, Cecilia Krolhing (1998) está hablando de postular un ambiente de tolerancia y apertura que se caracterice por el respeto y la convivencia con la divergencia emergente de la pluralidad.
- g) **Construcción de una cultura democrática.**- Esto es, la democracia como cultura de un pueblo, o sea, la marca característica de su organización y sobrevivencia. Así, la participación permite el ejercicio del poder co-responsable desde la práctica cotidiana, de acuerdo con el grado de representatividad que la sociedad requiere.

A los objetivos referidos por Demo, la profesora brasileña Krolhing (:282-283) incorpora dos:

- h) **Apertura y mantenimiento de canales.**- Es necesario crear y desarrollar mecanismos que viabilicen la participación desde lo que está más próximo. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que afectan directamente la vida de las personas (partidos políticos, sindicatos, movimientos e entidades sin fines lucrativos).
- i) **Socialización de la información y del conocimiento.**- La participación con poder de decisión se sustenta en la información. Socializarla es, entonces, un primer paso en el sentido de compartir el poder con el grupo o los miembros de la comunidad, para que las personas se potencialicen para una acción entre iguales. Por medio de la información también se tiene acceso al conocimiento científico y técnico.

5.3.3.2. Modalidades

Siguiendo a Krolhing (:78-89), la participación engloba tres diferentes modalidades que no se excluyen mutuamente, en una perspectiva más amplia de acción colectiva y de ejercicio de poder en el proceso de aprendizaje y conquista de la ciudadanía:

- a) **Participación pasiva.**- La persona no se involucra activamente y, mas bien, asume una postura de espectador y de conformismo, se somete a lo que fue determinado o simplemente delega su poder — por indiferencia o por falta de credibilidad en la efectividad de la acción— para que otros decidan y actúen en su nombre. En esta primera modalidad, la persona favorece que el ejercicio de poder sea de tipo autoritario con decisiones verticales.

- b) **Participación controlada.**- Esta participación es concedida de arriba hacia abajo con determinadas restricciones e imposiciones en la toma de decisiones que imponen las instancias de poder, por ello es que se la denomina también como participación “limitada”. A pesar de presentarse como democrático, el ejercicio de poder no deja de ser autoritario porque sólo se delegan parcelas de poder, lo que lleva al establecimiento de relaciones de dependencia caracterizadas por el clientelismo y el paternalismo.

Esta modalidad de participación puede convertirse en una pseudo participación cuando se manipulan las demandas e intereses prioritarios de las personas a las del poder constituido, con el afán de ganar popularidad o legitimidad política. “En el ejercicio de la participación manipulada, mucho de lo que está en juego no se ha explicitado” (:81) debido a que intervienen intereses personales, político-partidarios y electorales.

- c) **Participación-poder.**- Esta modalidad de participación se constituye sobre la base de procesos que favorecen la participación democrática, activa y autónoma. Sus expresiones son la co-gestión y la autogestión. La primera quiere decir la co-participación activa de los trabajadores en la gerencia de una institución, una asociación sin fines de lucro, una empresa o un órgano público.

La *co-gestión* es una forma de ocupación creciente del espacio público en la administración del propio destino y la solución de los conflictos; empero, implica el acceso con limitaciones a las esferas de poder con limitaciones, ya que las decisiones centrales corresponden exclusivamente a una cúpula jerárquica (estructura central de poder).

La *autogestión*, por otro lado, es la participación directa de la población en las asociaciones y en los órganos de poder público, o de los trabajadores en las empresas, puesto que se refiere a la toma de decisiones fundamentales que concierne a los que son objeto de éstas en todos los dominios de la vida pública (económico, social, político, jurídico y cultural). “En fin, la autogestión no debe ser confundida con formas que no posibiliten el autogobierno o la participación efectiva de todos, directamente o por medio de delegados representativos, en los diversos niveles de decisiones” (:86).

Ambas formas de participación-poder implican el ejercicio de toma de decisión que requiere la existencia de canales desobstruidos, información abundante, autonomía, co-responsabilidad y representatividad —es imposible que todos puedan tomar parte de todo durante todo el tiempo.

5.3.3.3. Participación e información

Ante la relación entre la información y la democracia, Desantes (1974: 28-29) reconoce que uno de los fines existenciales del hombre es su participación en la cosa pública que requiere como condición *sine qua non* la información. Participación (como derecho y deber) entendida como la intervención en las decisiones políticas y la correlativa asunción de responsabilidad por ellas.

Rivadeneira concuerda con lo planteado al sostener que una de las causas para la poca o nula participación de la gente es la escasa cantidad y calidad de información disponible por parte de tales grupos, ya que las “posibilidades de ser actor y no simple espectador están determinadas por el acceso a la información” (1984: 57).

Sostenemos con este último que no puede haber acción participativa sin previo acceso a la información, pero la que tenga que ver con las necesidades reales de los ciudadanos, con sus principios de solidaridad y sociabilidad, en una sola palabra, que les permita influir consciente y críticamente en su propio desarrollo humano.

Por todo ello, en el presente estudio entendemos la *participación* como “el resultado de un proceso de recepción, percepción y procesamiento de datos para la acción humana en uno o varios sentidos” (:54). De este modo, el fenómeno de la información puede constituirse en formador o deformador de pautas para la participación o la disociación y aislamiento.

Entonces, uno de los componentes fundamentales de la participación es la información, ya que ésta permite tomar *decisiones prudentes*, es decir, basadas en la realidad de las cosas y en la reflexión de las personas. El proceso decisorio exige estar completamente informado.

La información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas que, al ser políticas, adquieren un valor comunitario: es componente y acicate de la participación (Desantes, 1974: 30-31).

La toma de decisiones implica para Desantes (:30) tres actos consecutivos:

- a) **Información o noticia de hechos y de principios.**- Acerca de la realidad sobre la que trata.
- b) **Razonamiento especulativo.**- Juicio al respecto o razonamiento que aplica los principios a los hechos.
- c) **Razonamiento práctico.**- Precepto o aplicación del tal juicio a la acción o acto decisorio en sentido estricto.

Dentro de estos criterios, la participación efectiva e integral¹¹⁵ —como meta de la política democratizadora— es realizada a partir de la democratización informativa. Un proceso real de democratización debe ser entendido como “el conjunto de acciones destinadas al libre acceso a la información y una efectiva participación en la toma de decisiones” (:59). Sólo así, se podrá lograr una verdadera autonomía y libertad para interpretar nuestras propias situaciones, y decidir el destino de nuestros pueblos.

Para pasar de la visión de clientes o consumidores a la de ciudadanos, dice Miralles (:34), es necesario involucrarlos e interesarlos en los asuntos de interés público por medio de procesos informativos y de debate. “Con información concebida para la participación ciudadana, el periodismo público provoca en los ciudadanos procesos de deliberación que llevan a la construcción de su agenda de prioridades [agenda ciudadana], con la aspiración de ejercer influencia sobre el poder.” Por otra parte, la autora plantea que el interés por participar debe responder a las propias expectativas de los ciudadanos —ya que se interesan por los temas polémicos del momento—, y no a la movilización de agentes externos.

La aplicación del concepto político de democracia al campo de la comunicación se da a través de *lo participativo*¹¹⁶. La participación en la comunicación o una “comunicación participativa” es un requisito para la democracia, que se manifiesta en políticas informativas equilibradas, lo que significa, entre otros aspectos, transformar al receptor-espectador en receptor-actor, manejar la noticia —concebida como bien social¹¹⁷— con imparcialidad, transformar la información unilateral y unidireccional en comunicación, comunión y participación bi y multidireccional (Rivadeneira, 1984: 64).

Mientras que la información —entendida como un bien público que es de todos— es delegable en la actividad profesional periodística, la participación es intransferible. Por ello, hay que elevar el nivel de los contenidos informativos, con la idea de proporcionar elementos a los públicos para participar en el tema de los debates de interés público. “Sin una buena base informativa, la participación es débil y no conduce a ninguna parte, antes bien contribuye a consolidar la idea de un ciudadano ignorante y poco apto para participar en los asuntos públicos” (Miralles: 98). Y, del mismo modo, de los procesos de

¹¹⁵ La participación integra, con vistas a la democracia, “representa acceso pleno de todos los sectores políticos, sociales, religiosos, deportivos, de grupos formales, informales, cuasigrupos, grupos reales e imaginarios, etc., en la información disponible por los canales artificiales y naturales; acceso a las decisiones sobre políticas informativas nacionales” (Rivadeneira, 1984: 60).

¹¹⁶ Según la Secretaría Nacional de Participación Popular (1997), la efectiva *participación social* de la gente en el diseño y gestión de su propio desarrollo se materializa a través de los siguientes aspectos: a) la participación masiva de hombres y mujeres de la comunidad en los autodiagnósticos comunales, que identifican, concertan y priorizan la problemática, potencialidades, limitaciones y aspiraciones de la comunidad; b) la participación delegada de los representantes de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), de las Asociaciones Comunitarias, de otras organizaciones de la sociedad civil y del Comité de Vigilancia en los eventos y talleres distritales/cantonales y seccionales en los que se concerten y definan prioridades, visiones, programas y proyectos del proceso de Planificación Participativa Municipal; y, c) el control social que ejerce el Comité de Vigilancia y las OTBs en el seguimiento, evaluación y ajuste de las acciones y proyectos que se implementan en las comunidades.

¹¹⁷ Para Rivadeneira (1984: 61) pueden reconocerse dos categorías de medios: “a) los que se manejan con el criterio ideológico de la dominación y actúan en correspondencia con los intereses comerciales de la sociedad de consumo, y b) los que apuntan hacia una información más equilibrada bajo la premisa del bien social.”

participación surge la necesidad de información, con lo que se “quiere invertir un poco la ecuación tradicional de privilegiar la información *per se* como un factor de calidad de la opinión pública” (:87).

Inclusive Desantes (1974) llega a considerar que el derecho a la información es correlativo al derecho a la participación y paralelo al derecho a la educación ya que, aun cuando con estructura distinta, “tendrán un mismo punto de referencia y se dirigirán hacia él en sentido convergente y emulativo: una mayor información da una mayor educación; una mayor educación amplía la capacidad de asimilación informativa y, sobre todo, la capacidad investigadora del sujeto que sigue siendo receptor, pero cada vez es menos pasivo.” (:194).

5.3.3.4. Participación en espacios locales

Miralles sostiene la idea de que la participación ciudadana es posible en ámbitos más cercanos a los ciudadanos, como los *espacios locales* —cuyo referente institucional de participación es el municipio—, “donde se pueden jugar las cartas del interés, la conexión, el conocimiento de la vida cotidiana, la implicación en los asuntos públicos” (:57).

Parecería, como sustenta Toranzo (:xxv), que el espacio local se ha convertido en un laboratorio del ensanchamiento de la democracia, sin perder de vista que uno de los retos es extenderla hacia una dimensión y presencia en el ámbito nacional. Ello se debe a que los espacios locales han ganado trascendencia en la última década por su asociación a los procesos de descentralización, fiscalización y desarrollo municipal, y “a los espacios de participación que se abren para actores sociales que allí pueden tener poder de negociación real y de incidencia más directa sobre sus propias vidas” (Rey, 1997: 42). Esta aseveración es ratificada por el PNUD (2000a: 19), que entiende que el espacio local permite “articular las aspiraciones de la gente con los espacios de decisión más cercanos a su vida cotidiana.”

Por su parte, Alfaro concibe lo local como un nuevo lugar estratégico que permite — desde la cotidianidad desplegada en espacios cercanos, visibles y controlables— la descentralización del poder y la generación de una intervención democratizadora y solidaria, pues “Desde allí lo público se hace posible, se puede organizar la vida acercándola a la política. Allí, la gestión pública se desacraliza pues pierde poder para ganar participación. De hecho, la gente protesta más y es más irreverente” (1995: 120). En los municipios es donde las personas ven mejores condiciones institucionales para la deliberación y, de hecho, para el protagonismo (PNUD, 2002a: 222).

Empero, no se puede considerar lo local como un movimiento de repliegue a pequeños ámbitos (municipio¹¹⁸, distrito o cantón¹¹⁹). Si bien es cierto que la gestación de

¹¹⁸ El municipio es la unidad territorial básica de la planificación nacional, en la que se realiza un único proceso concertado del desarrollo bajo la dirección y responsabilidad del Gobierno Municipal, al que se integran las propuestas distritales/cantoniales y demandas comunales y se articulan todos los sectores y actores que operan en el municipio. La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección

ciudadanías se nutre de la experiencia local, va más allá en su articulación y complementariedad con otros ámbitos (ciudad, departamento, región, nación, mundo) en los cuales adquiere sentido y proyección. Es por eso que Alfaro (1995: 121) plantea que se debiera redefinir al espacio local como “lugar de frontera abierta y tener como horizonte de apertura a la gran ciudad. Desde el ámbito local se participa de ella como un engranaje que te hace formar parte de su enorme amplitud y abundante crecimiento.”

Estamos así ante ciudadanos que podrían hacerse en el ámbito local desde muchas facetas, en la construcción de lo público, en la construcción de su cultura política, en la construcción de sus modos de actuar en los espacios de participación más viables al interior del ámbito local: un ámbito estratégicamente significativo (Alfaro, 1999a: 33).

Al mismo tiempo, “En el tema de la participación está inmersa la posibilidad de la generación de nuevas esferas públicas, espacio donde la gente se comunique entre sí, donde participe en torno a temas u objetivos muy diversos; unos, referidos a lógicas macro conectadas con el poder y; otros, más de una escala micro” (Toranzo: xxiii).

Alfaro (1988: 60) llama la atención sobre esa “creencia” a suscitar una participación estrictamente comunicacional disociada peligrosamente de la práctica política inserta en una realidad social concreta. Este ejercicio de la palabra pública —por medio de una participación que significa diálogo, cercanía e intercambio— posee para Alfaro un valor social y simbólico que se explicita como manifestación de una voluntad de ejercerla con sentido y continuidad:

Hablamos de la capacidad para convertir lo que se aprendió en la experiencia cotidiana, en mensaje y vitalidad social que se comparte con otros (...) más aún si esa palabra contribuye a la formación del “nosotros popular” (:64).

Para finalizar este acápite, tomamos las palabras de Calderón y Lechner (:39) para aseverar que no se interesa en política quien (de una u otra forma) no participa en política, y no participa en política quien no dispone de espacio público. Ése donde — como veremos a continuación— la pluralidad de individuos interactúan, abandonando el ámbito privado o estatal, y apareciendo a la luz pública en tanto ciudadanos libres e iguales. “En suma, los ciudadanos se forman en el espacio público a través de la misma acción política. (...) Pues bien —finalizan los autores con una interpelación—, ¿de qué espacio dispone el ciudadano común?”.

5.3.4. Participación y deliberación en el contexto de las capacidades políticas

Entendemos las *capacidades políticas* “como el conjunto de habilidades y oportunidades que pueden traducirse en acciones colectivas orientadas a la búsqueda de objetivos

de Provincia o Sección Municipal. Para Toranzo (:xxv), el municipio “es normalmente el referente institucional de la participación a nivel local”.

¹¹⁹ Los distritos municipales o cantones constituyen niveles de agregación de la demanda social comunal al interior de la Sección Municipal, los que de acuerdo a sus características pueden plantear y ejecutar acciones de desarrollo que se integran al Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

públicos [o de bien común], es decir, acciones de beneficio colectivo” (PNUD, 2002a: 207). Desde esta óptica, el desarrollo constituye el bien común, que puede lograrse tanto con los recursos institucionales y organizacionales, como con las ideas y valores compartidos en una sociedad.

El IDH-BOL/2002, del PNUD (2002a), propone discutir la capacidad de acción política — como una fuerza dinamizadora del desarrollo humano— de la opinión pública boliviana en base a tres grandes temas (:208-230):

- a) **El grado de compromiso con el país.**- Se refiere a la percepción de las personas respecto a la posibilidad de incidir en la marcha del país y de sentirse parte e involucrarse en lo que pasa en el ámbito social y político.

Para medir esta capacidad se utilizan dos índices: uno respecto al grado de satisfacción con la situación del país —general y económica actuales— y otro con relación a la situación personal: educación, salud e ingreso que perciben¹²⁰.

- b) **El capital social.**- Está relacionado con la presencia de normas de reciprocidad e involucramiento cívico, así como de niveles de confianza interpersonal y de participación en organizaciones sociales “horizontales” —basadas en relaciones “cara a cara” (juntas escolares, grupos barriales y religiosos, etc.)—, a través de las cuales la gente logra el acceso al poder y recursos que pueden servirles para la toma de decisiones y la formulación de políticas. Su transformación en capacidad política depende de su interacción con otras capacidades.

Un grupo con mayor capital social —con altos niveles de involucramiento municipal (participación en el Plan Operativo Anual, reclamos a la Alcaldía, participación en reuniones con ésta y planteamiento de quejas ante el Comité de Vigilancia) y confianza social (confianza en un número determinado de instituciones)— “tiene una opinión relativamente más favorable sobre sus posibilidades de intervenir en la política, de hacerse escuchar y de sentirse parte de las tomas de decisión públicas” (:217).

El Índice de Capital Social comprende tres dimensiones (:212):

¹²⁰ El IDH-BOL/2002 muestra que el 33% de la población boliviana se siente satisfecha (alguien que se autocalifica como “muy satisfecho” en al menos dos aspectos) con su situación personal, y el 23% se encuentra satisfecha (aquel que se considera al menos “poco satisfecho” con la situación general y que percibe la situación económica al menos como “regular”) con la situación del país. El panorama muestra lo siguiente: “al escaso compromiso de las élites socioeconómicas con la situación del país, al divorcio entre su prosperidad individual y la crisis general, se opone el compromiso de las clases más desfavorecidas que tienden a vincular directamente su futuro con el futuro del país y que, por lo mismo y a pesar de todas las adversidades que enfrentan, aún creen en él” (PNUD, 2002a: 211).

- a) *El involucramiento de las personas en la vida asociativa*, “evaluado a partir de la frecuencia con que la persona participa en diferentes tipos de organizaciones de la comunidad o del barrio.”¹²¹
- b) *El involucramiento cívico de las personas en su comunidad/barrio*, “evaluado a partir de las preguntas sobre las características de tal involucramiento para resolver problemas de la comunidad o del barrio.” En particular, se explora la presencia de prácticas de reciprocidad y de compromiso cívico, es decir de búsqueda o disposición para la acción cooperativa en función de intereses compartidos¹²².
- c) *La confianza que la gente tiene en otras personas*. La confianza interpersonal es un factor clave para la acción cooperativa, ya que es poco probable que la persona que desconfía de otras personas tenga predisposición a trabajar mancomunadamente o a comunicarse para resolver algún problema compartido.
- c) **La disposición a la deliberación.**- Es la disposición subjetiva de las personas para conversar democrática y eficazmente traduciendo las aspiraciones de la gente en acuerdos sustantivos orientados al bien común¹²³. Esto supone saber escuchar al otro distinto u opuesto y su percepción respecto a la capacidad constructiva del acuerdo y la concertación pública.

El PNUD (2002a: 225-226) propone una serie de componentes cruciales interrelacionados que afectan la disposición a la deliberación¹²⁴: fatalismo,

¹²¹ “Según la Encuesta USAID 2001, un 50% de los encuestados afirma asistir ‘frecuentemente’ a reuniones de algún tipo de organización social [especialmente religiosa y vinculada a la educación]. Como referencia, en la Encuesta de Aspiraciones y Desarrollo Humano 1999 (ENAPDH), el 57% de los encuestados decía ‘pertenecer a algún tipo de organización.’” (PNUD, 2002: 212). En el país, se detectaron niveles de participación superiores a los que se dan en países vecinos como Chile. Inclusive este nivel de involucramiento puede ampliarse aún más (85%) si se consideran situaciones de participación más informales y con menor compromiso, fundamentalmente en organizaciones dedicadas al mejoramiento comunitario en las zonas rurales.

¹²² “El 42% de los encuestados afirma haber trabajado en, o buscado resolver un problema de su comunidad”, lo que se incrementa en las zonas rurales desde el involucramiento en trabajos comunitarios: el 94% de las personas que participan en trabajos comunales ha dado su propio trabajo y el 93% ha asistido a reuniones (PNUD, 2002a: 214)

¹²³ El IDH-BOL/2000 “encontró que la sociedad boliviana cuenta con un importante potencial simbólico deliberativo que se expresa en la disposición al diálogo y en una fuerte socialización, las cuales pueden ser capitalizadas en aras de una consolidación institucional propia de la democracia. Los bolivianos desean dialogar y deliberar y transformar tales ejercicios en opciones y resultados. Son conscientes de que sólo a través de estos procesos pueden hacerse cargo de sus aspiraciones diferenciadas y contribuir al desarrollo del país” (PNUD, 2002a: 219).

¹²⁴ La disposición a la deliberación “es relativamente alta en Bolivia, dadas las condiciones de desigualdad y exclusión presentes. 47,1% de la opinión pública se manifiesta proclive a respetar al otro, a confiar en los demás y a buscar el acuerdo público, frente a un 52,9% que no expresa esa misma disposición” (PNUD, 2002a: 226).

disponibilidad para participar, ser activo en la superación de las condiciones adversas, expresarse y hacerse parte de los procesos políticos, disposición a escuchar al otro distinto u opuesto, confiar en las relaciones interpersonales, estar dispuesto a cambiar las propias razones a partir de las razones de los demás, creer en la capacidad constructiva del acuerdo público, reconocer y respetar la dignidad del otro y la consecuente legitimidad que se otorga a las razones de los otros. Una condición imprescindible para la deliberación es la equidad, frente a factores de exclusión y falta de credibilidad en las instituciones. En esta línea, un posible espacio de igualdad son los derechos humanos.

Estas capacidades políticas¹²⁵ son consideradas como los factores mínimos y necesarios para dinamizar procesos de desarrollo humano. Evidentemente el factor que articula estas capacidades y fortalece la acción colectiva orientada al bien común es la deliberación pública orientada a la construcción de una cultura deliberativa (democracia deliberativa).

5.4. ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA COMUNICATIVA

5.4.1. ¿Qué entender por espacio público?

Es necesario distinguir con Dominique Wolton (2001: 385-386) tres tipos de espacios:

- a) **El espacio común.**- Involucra la circulación y la expresión. Es a la vez físico (territorio) y simbólico (redes de solidaridad). Está simbolizado por los intercambios de bienes y servicios, y de signos y símbolos, que progresivamente entrelazan un espacio de familiaridad y de comunidad.
- b) **El espacio público.**- Implica la discusión y la deliberación. Es concebido en una primera instancia como espacio físico (calle, plaza, comercio, intercambios) y, luego, como espacio simbólico con el progresivo reconocimiento del status de la persona (libertad individual) frente a la monarquía y el clero, y la redefinición de lo privado (siglos XVI y XVII). Supone una ampliación del espacio común y la consiguiente atribución de lo que es accesible a todos, lo que concierne “a todo el mundo”.

¹²⁵ Una evaluación del PNUD (2002a: 227) en el conjunto de las capacidades políticas concluye que solamente un 5,6% de los bolivianos no tiene ninguna capacidad política, mientras que la mayoría (80,1%) tiene entre una y tres, mientras que el 14,2% reúne entre cuatro y el total de ellas. Empero, el problema es que estas capacidades se encuentran dispersas y desarticuladas entre diferentes grupos socioeconómicos, socioculturales, regionales y generacionales. “Mientras el capital social y el compromiso con el país parecen ser capacidades que se encuentran en las áreas rurales, el bajo fatalismo y la disposición a la deliberación parecen ser capacidades fundamentalmente de las áreas más urbanizadas y de mayor concentración poblacional, con mayores oportunidades de acceso a factores básicos de desarrollo, como son la educación y la salud, y más expuestas también a factores de modernización como la comunicación y la información.”

Apoya este planteamiento Germán Rey (1997: 33) al manifestar que espacio público se refiere tanto a “espacialidad física (por ejemplo: ámbitos públicos de la ciudad) como al sentido más simbólico de lugar de participación social, de encuentro de perspectivas en lo común.” Este espacio es un,

Lugar de automediación de la sociedad civil con el Estado, el “espacio público ciudadano reivindicaría la individualidad, integrándola en lo colectivo (no en el aislamiento privado o en las transacciones de intercambio) sino a través del reconocimiento recíproco, iluminando así la pluralidad y la diferencia, integrándolas plenamente en el momento ciudadano” (Rabotnikof, Nora, citada por Rey, *ibidem*).

Esfera intermediaria entre la sociedad civil y el Estado, es el lugar simbólico “accesible a todos los ciudadanos donde un público [diferentes actores políticos, sociales, religiosos, culturales e intelectuales] se reúne para formular una opinión pública” mediante el “intercambio discursivo de posiciones razonables sobre los problemas de interés general” (Wolton: 384).

Por medio de este vínculo político que liga a los ciudadanos, estos se forman una opinión sobre la base de noticias especialmente, y posteriormente la argumentan y debaten con tolerancia y respeto a las diferencias, con la sensación de participar en la política. Todo ello se produce con libertad e igualdad de las personas, con el amparo de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Con la idea de participación concuerda Toranzo (:xxiii), quien sostiene que en ésta está inmersa la posibilidad de generación de *nuevas esferas públicas*, “espacio[s] donde la gente se comunique entre sí, donde participe en torno a temas u objetivos muy diversos”, así como, “lugar de encuentro para que la gente participe en la formulación de políticas públicas” o en el control de la gestión pública de aquello que les interesa. Toranzo reconoce esta acción especialmente en el espacio local, donde muchos actores sociales actúan de manera dinámica. En síntesis, un espacio netamente discursivo —lugar de expresión, de deliberación y de mediación y, por lo tanto, de conflictos y búsqueda de legitimidad-poder entre ciudadanos libres e iguales en sus derechos—, que debe ser accesible y comprensible a todos.

Así, la democracia se fortalece a través de una esfera pública concebida como el espacio de lo común, de lo compartido, de la reivindicación e integración de la individualidad en lo colectivo, del reconocimiento recíproco de los individuos en su pluralidad y diferencia (Miralles: 54).

- c) ***El espacio político.***- En este espacio se trata de decidir y de actuar, esto es, poder en la definición y realización de políticas públicas.

La categoría de *lo público* mezcla tres factores (Wolton: 170-171): a) *el factor político*, ligado al movimiento a favor de la democracia que disputa contra un espacio privado dominado por valores morales y religiosos; b) *el factor social*, enlazado con los movimientos sociales que modificaron las fronteras entre esas dos categorías; y, c) *el factor cultural*, donde se favorece la libertad de expresión en la socialización de la vida pública.

En el *periodismo cívico* la idea de lo público —lo visible, lo manifiesto, lo colectivo, lo accesible, lo compartido, lo común— es, de acuerdo con Miralles (:54), la del “ámbito de la argumentación, de la participación activa de la ciudadanía y la del aporte con contenidos, no sólo con la concurrencia de informaciones, a la idea del interés común.”

5.4.2. El espacio público en América Latina y el rol urgente de los medios masivos

A pesar de que el espacio público se encuentra en el centro del funcionamiento democrático —como un mecanismo de concertación—, en la sociedad latinoamericana actual no incorpora al ciudadano común y, en la mayoría de los casos, está determinado por intereses privados (beneficios individuales). Este ciudadano carece de espacios públicos adecuados —campos públicos de interacción política: de deliberación y negociación— con otros actores económicos, sociales y políticos que posean capacidad autónoma para llegar a acuerdos sobre temas en los cuales está directamente interesado y afectivamente involucrado (Calderón y Lechner, 1998).

Por su parte, Wolton (:173) advierte sobre el hecho de que la hegemonía del “espacio público democrático —como el lo llama— arriesga tolerar aún menos los discursos que no responden al sistema de valores [y de referencias] dominante” legitimado por el modelo dominante de la sociedad democrática (igualitaria, individualista y sin intermediarios). Esta situación puede llevar al conformismo, la homogeneización excesiva y, luego, a la estandarización o incluso al dogmatismo. Esto demanda la necesidad imperativa de introducir, tolerar y (re)valorizar el papel y la legitimidad de los otros espacios simbólicos y culturales de las *comunidades parciales*¹²⁶ y sus respectivas dimensiones en discursos religiosos, científicos, médicos y estéticos, que no se agotan en lo público.

Paralelamente, se vislumbra que en los últimos años la esfera pública se ha convertido en un espacio de disputa entre nuevos actores¹²⁷ (movimientos sociales), que incursionan

¹²⁶ Wolton (:175) define a la comunidad parcial o restringida como todos los ambientes estructurados por normas de funcionamiento, por un sistema de autocontrol y de autolegitimación así como por reglas de reconocimiento mutuo. Menciona, por ejemplo, comunidades religiosas, científicas, médicas, militares, artísticas, etc. Acota que “Toda la historia de la sociedad moderna consistió en *reducir* el peso y la legitimidad de esas comunidades parciales *en beneficio* del surgimiento de un espacio público universal.”

¹²⁷ En Bolivia, tal como lo relata el PNUD (2002a: 138), “Durante la crisis de abril y septiembre de 2000, los partidos [políticos] fueron desplazados del escenario mediático por los movimientos sociales, que se

como protagonistas del hecho noticioso y con capacidad de influir en la definición y cumplimiento de políticas públicas ligadas a sus demandas e intereses. En este proceso, los medios de comunicación masiva se convierten en catalizadores de la “ocupación” del espacio público, por lo que se llegó a afirmar que “la capacidad política de los partidos y los movimientos sociales está estrechamente ligada a su aptitud para operar en —y con— los *mass media*” (PNUD, 2002a: 140).

Entonces, es de vital importancia trabajar *lo público como cultura ciudadana*, en un intento de reconectar al ciudadano con la vida pública. Esto se refiere a la inclusión de las percepciones ciudadanas en el discurso público mediante el acceso al escenario de los medios, la visualización del otro en la vida cotidiana (“saber de lo cotidiano”), la extensión de la capacidad reflexiva y el debate sobre las prioridades y los valores compartidos para entrar en el “diálogo de pares” con los expertos y los políticos (:55).

Complementando lo indicado, el PNUD (2000a) apunta a los medios masivos de comunicación como espacios públicos¹²⁸ particularmente eficientes y prácticos¹²⁹, que responden a necesidades puntuales de información y, también, de diálogo de la sociedad. Frente al desmedro de credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas en los últimos años, los medios han permitido —gracias a su labor informativa e investigativa— “la configuración de una multiplicidad de esferas públicas, así como el despliegue de procesos [abiertos, autónomos y pluralistas] de deliberación colectiva, sobre todo en el ámbito municipal” (2002a: 148), cumpliendo tareas de control (seguimiento y fiscalización) a la gestión gubernamental.

Lo importante en esta tendencia es que los medios construyan y faciliten una *cultura de la deliberación*, donde los conflictos entre distintos grupos de personas sean canalizados y resueltos, centrándose en objetivos comunes y acuerdos compartidos que son implementados o ejecutados, y que detienen resultados prácticos en el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres.

Es decir, una cultura política deliberativa es posible cuando una sociedad dispone de medios y espacios, pero también requiere de sujetos, cuya formación es también una tarea de los *mass-media*. El nuevo escenario político requiere de ciudadanos que participen en el espacio público y de medios de comunicación que dispongan de autonomía respecto al poder político y económico para que la comunicación política sea una herramienta para la consolidación democrática y no un instrumento al servicio de intereses particulares ni un escenario excluyente, en el cual los ciudadanos sean meros convidados de piedra (*ibídem*).

volvieron el centro de las noticias, mientras sus dirigentes modificaban los temas de la agenda política, poniendo en evidencia los límites del tejido institucional de la democracia para procesar los conflictos. Además, las demandas de los movimientos sociales se articularon a propuestas políticas contestatarias condensadas en la consigna de ‘convocatoria a una asamblea constituyente’ como postura radical de crítica al sistema de partidos.”

¹²⁸ Otros espacios públicos destacados por el PNUD (2000a: 27) son la familia, la escuela, la empresa productiva (empresarios y trabajadores), los ámbitos culturales y generacionales, los municipios y las mancomunidades, los departamentos o regiones, las juntas vecinales y las organizaciones populares.

¹²⁹ A pesar de que este hecho fortalece la sociedad civil, su consistencia depende del ejercicio pleno de la ciudadanía, actualmente considerada por medios masivos y partidos políticos como meros consumidores o electores, respectivamente.

Simultáneamente, el PNUD (2000a) alude a que la efectividad de esta deliberación está en directa relación con la capacidad de organizarla de “abajo hacia arriba” y, por ende, privilegiar —bajo condiciones de equidad, respeto y reciprocidad— la voz de los más pobres y excluidos, para que estos sean escuchados y, en definitiva, puedan influir en el proceso de acción política, de manera que sus necesidades inmediatas sean atendidas. En síntesis, como sensatamente afirma:

(...) sabemos que los medios conforman una capacidad instalada para la deliberación. Si sus acciones se orientan al acercamiento entre diferentes pueden contribuir notablemente a la integración social, especialmente en los medios de comunicación del Estado no orientados al lucro. Si estos empezaran a ser públicos, es decir a ser dirigidos por sectores representativos de la sociedad, fortalecerían la participación de la gente en el desarrollo humano (:27).

Conclusiones

No cabe duda de que la revolución electrónica entraña la promesa de grandes y positivos avances con vistas al desarrollo mundial; pero existe también la posibilidad de que agrave efectivamente las desigualdades existentes al ensanchar la brecha de la información y las comunicaciones. ¿Cómo podemos asegurar que la revolución de la información y las comunicaciones, que tiene en Internet su primer motor, promueva la globalización del desarrollo y de la solidaridad del hombre (...).

Juan Pablo II, 2002

Sin lugar a dudas, se percibe que a principios de este siglo los medios de comunicación masiva, al igual que otras instituciones sociales, aportan a la construcción de una *ciudadanía comunicativa* —tal como la denomina Hermsilla (1995)— que puede ser activa y participativa o vinculada exclusivamente al consumo (Villamayor y Lamas, 1998). Uno de los aspectos que favorece en esta dirección es la participación que permiten los medios, lo cual facilita a las personas que puedan ejercer su libertad de expresión y acceder al espacio público que les fue negado en otras instancias (por ejemplo, partidos políticos).

Fundamentalmente, el consumo cultural —en el sentido asignado por García Canclini (1993)— de la oferta mediática y, especialmente, de la información periodística (Gutiérrez, 1997; Macassi, 1994; Calderón *et.al.*, 1996) coadyuva en la constitución y ejercicio activo y responsable de la ciudadanía porque permite que las personas se formen una opinión sobre algún hecho de interés común (asunto público), la pongan a consideración pública y deliberen sobre la misma en busca de consensos que influyan o determinen acciones hacia los sistemas de poder. De este modo, se participa en la toma de decisiones que afectan, de forma directa o indirecta, la propia vida y la de la comunidad.

En este proceso de constitución de la ciudadanía comunicativa es nuclear la información periodística porque se basa en el principio de reducción de la incertidumbre o de la indeterminabilidad con tendencia a cero, introduciendo certidumbre objetiva, predictibilidad en un ambiente de elección o evidencia que conlleva el fundamento del asentimiento. Esta certeza, convencimiento o seguridad se logra por medio del despliegue de las facultades del derecho a la información que influyen sobre la persona en alguna forma de conocimiento y modifica o transforma su comportamiento en un proceso de “maduración social”, donde desarrolla las virtualidades de la sociabilidad.

De ahí que Rivadeneira (1990) explica que poseer información “es igual a tener elementos de conocimiento para la adquisición de patrones de acomodación social, para la participación, acción y decisión dentro del grupo sociocultural.” Y seguidamente cuando el autor mencionado afirma que “El fenómeno de la marginalidad social es en gran medida un problema de información y formas de comunicación” (:55), se está refiriendo

Todo este proceso se asienta en la construcción de *ciudadanía comunicativa*, que tiene como eje articulador el ejercicio pleno del derecho humano a la información

No obstante lo anterior,

Porque, como diría nuestro camarada Jorge Luis Borges, cada día que pasa uno aprende y aprende.

APRENDIENDO

Después de un tiempo, uno aprende la sutil diferencia entre sostener una mano y encadenar un alma, y uno aprende que el amor no significa acostarse y una compañía no significa seguridad, y uno empieza a aprender...

Que los besos no son contratos y los regalos no son promesas y uno empieza a aceptar sus derrotas con la cabeza alta y los ojos abiertos y uno aprende a construir todos sus caminos en el hoy, porque el terreno de mañana es demasiado inseguro para planes... y los futuros tienen una forma de caerse en la mitad.

Y después de un tiempo uno aprende que si es demasiado, hasta el calor del sol quema. Así que uno planta su propio jardín y decora su propia alma, en lugar de esperar a que alguien le traiga flores. Y uno aprende que realmente puede aguantar, que uno realmente es fuerte, que uno realmente vale, y uno aprende y aprende... y con cada día uno aprende.

Con el tiempo aprendes que estar con alguien porque te ofrece un buen futuro, significa que tarde o temprano querrás volver a tu pasado. Con el tiempo comprendes que solo quien es capaz de amarte con tus defectos, sin pretender cambiarte, puede brindarte toda la felicidad que deseas.

Con el tiempo te das cuenta de que si estás al lado de esa persona solo por acompañar tu soledad, irremediamente acabarás no deseando volver a verla.

Con el tiempo entiendes que los verdaderos amigos son contados, y que el que no lucha por ellos tarde o temprano se verá rodeado solo de amistades falsas.

Con el tiempo aprendes que las palabras dichas en un momento de ira pueden seguir lastimando a quien heriste, durante toda la vida.

Con el tiempo aprendes que disculpar cualquiera lo hace, pero perdonar es solo de almas grandes.

Con el tiempo comprendes que si has herido a un amigo duramente, muy probablemente la amistad jamás volverá a ser igual. Con el tiempo te das cuenta que aunque seas feliz con tus amigos, algún día llorarás por aquellos que dejaste ir. Con el tiempo te das cuenta de que cada experiencia vivida con cada persona es irreplicable.

Con el tiempo te das cuenta de que el que humilla o desprecia a un ser humano, tarde o temprano sufrirá las mismas humillaciones o desprecios multiplicados al cuadrado.

Con el tiempo comprendes que apresurar las cosas o forzarlas a que pasen ocasionará que al final no sean como esperabas. Con el tiempo te das cuenta de que en realidad lo mejor no era el futuro, sino el momento que estabas viviendo justo en ese instante. Con el tiempo verás que aunque seas feliz con los que están a tu lado, añorarás terriblemente a los que ayer estaban contigo y ahora se han marchado.

Con el tiempo aprenderás que intentar perdonar o pedir perdón, decir que amas, decir que extrañas, decir que necesitas, decir que quieres ser amigo, ante una tumba, ya no tiene ningún sentido. Pero desafortunadamente, solo con el tiempo...

Jorge Luis Borges

Fuentes de información

- ALFARO, Rosa María
1988 “Participación... ¿Para qué? Un enfoque político de la participación en la comunicación popular”, *Dia-logos de la Comunicación*, No.22, noviembre de 1988, págs. 59-78.
- 1995 “Descifrando paradojas ciudadanas: una mirada cultural a la política” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 109-131.
- 1997 “Prólogo. Un camino recorrido” en AA.VV., *Escenografías para el diálogo*, 1.ª ed., Lima, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 7-14.
- 1999 *Comunicación. Ciudadanía. Espacio local*, 1.ª ed., Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral, 61 págs.
- ASPÍLLAGA PAZOS, Carmela
1994 *La información en el pensamiento de Juan Pablo II*. Piura, Perú, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Piura, 387 págs.
- BALSELLS TOJO, Edgar
2000 *Manual de nuestros Derechos Humanos*, («Fundamentos»), 1ª ed., Guatemala, Óscar de León Palacios, 192 págs.
- BENITO JAÉN, Ángel (director)
1991 *Diccionario de ciencias y técnicas de la comunicación*, Madrid, Ed. Paulinas, 1374 págs.
- BENVENUTO LIMA, Jayme
2001 *Los derechos humanos, económicos, sociales y culturales*, La Paz, Bolivia, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), 160págs.
- CALDERÓN, Fernando; HOPENHAYN, Martín; OTTONE, Ernesto
1996 *Esa esquivia modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, 1ª ed., Caracas, Venezuela. Nueva Sociedad, 112 págs.
- CALDERÓN, Fernando y LECHNER, Norbert
1998 *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, La Paz, Bolivia, Plural editores/CID, 88 págs.
- CASTELLS, Manuel
1999 *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Vol. 1 - La Sociedad Red, 1ª ed., 3ª reimp., Madrid, España, Alianza Editorial, 590 págs.
- CORTINA, Adela
1997 *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, España, Alianza, 265 págs.

- DEANE, James y GRAY-FELDER, Denise
1997 *Comunicación para el cambio social. Documento programático e informe sobre una Conferencia*, New York, The Rockefeller Foundation, 56 págs.
- DESANTES GUANTER, José María
1974 *La información como derecho*, Madrid, España, Nacional, 380 págs.
1977 *Fundamentos del Derecho de la Información*, Madrid, España, Confederación Española de Cajas de Ahorros, 719 págs.
1990 *Información y Derecho. La identidad del informador frente al Derecho a la Información*, («Actualidad e Información»), Santiago, Chile, Pontificia Universidad de Chile. Escuela de Periodismo, 129 págs.
- ESCÓBAR VÁSQUEZ, Alexia y ORMEL EENINK, Hermen
1999 *Defendiendo nuestros derechos. Guía de abogacía por los derechos sexuales y reproductivos*, La Paz, FCI/BOLIVIA – UNFPA/BOLIVIA, 76 págs.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor
1990 *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, («Los Noventa»), 1ª ed., México, D.F., Grijalbo, 363 págs.
1993 “El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica” en GARCÍA CANCLINI, Néstor (coord.), *El consumo cultural en México*, («Pensar la Cultura»), 1ª ed., México, CNCA, Grijalbo, 15-42 págs.
1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, 1.ª ed., México DF., Grijalbo, pp. 198.
1999 *La globalización imaginada*, 1.ª ed., México DF., Paidós, pp. 238.
- GARRETÓN, Manuel Antonio
1995 “Democracia, ciudadanía y medios de comunicación. Un marco general”, en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*. 1ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, 97-108 págs.
- GUTIÉRREZ, Hernán
1997 *Cómo incidir en la opinión pública*, 1ª ed., Quito, Ecuador, Aler, 175 págs.
- HAMELINK, Cees J.
2002 “El derecho a comunicarse”, Communication Rights in the Information Society, [Internet], en: «http://www.comunica.org/cris/home_es.htm» (7 de agosto de 2002).
- HERMOSILLA, María Elena
1995 “La educación que viene de los medios: el aporte de los estudios de recepción” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*. 1ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 179-186.
- JELIN, Elizabeth
1996 “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Jelin, Elizabeth y Hershberg,

- Eric (coordinadores), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, 1ª ed., Caracas, Nueva Sociedad, págs. 113-130.
- KROHLING PERUZZO, Cecilia Maria
1998
Comunicação nos movimentos populares. A participação na construção da cidadania, Petrópolis, Brasil, Editora Vozes, 342 págs.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio
1997
Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú, Lima, Perú, Instituto de Diálogo y Propuestas, 513 págs.
- LÓPEZ VIGIL, José Ignacio
1997
Manual urgente para radialistas apasionados, 1.ª ed., Quito, AMARC, 550 págs.
- MACASSI LAVANDER, Sandro
1994
“Información para una ciudadanía responsable”, *La Pizarra – Revista del Comunicador Práctico*, No.11, agosto de 1994, págs. 12-15.
- MARTÍN-BARBERO, Jesús
1993
De los medios a las mediaciones, 3ª ed., México, G. Gili, S.A., 283 págs.
- 1998
Las mediaciones de los medios en la construcción de ciudadanía, conferencia magistral presentada en el *II Festival Internacional Radioapasionados y Televisiónarios de América Latina y el Caribe, para Democratizar la Palabra y la Imagen*, ALER, AMARC, CIESPAL, FELAFACS, FIP, PROA, RNTC, SCC, VIDEAZIMUT, WACC, Santafé de Bogotá, 7 al 11 de octubre, 7 págs.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR
1997
Manual de Planificación Participativa. Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal, 1ª ed., La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, 129 págs.
- MIRALLES, Ana María
2001
Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana, 1ª ed., Colombia, Norma, 142 págs.
- NAMAKFOROOSH, Mohammad Naghi
1995
Metodología de la investigación, 1ª ed., 8va. reimp., México, D.F., Ed. Limusa – Grupo Noriega Editores, 531 págs.
- ORTIZ, Renato
1995
“Culturas populares y nacionales frente a la modernidad globalizada” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 17-29.
- PASQUALI, Antonio y JURADO, Romel
2002
“Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación”, *Movimientos.org*, [Internet], en: http://www.movimientos.org/foro_comunicacion/i

- [ndex2.php3?Seccion=Documentos»](#) (31 de julio de 2002).
- PEÑARANDA DEL GRANADO, Susana
2001 “La necesidad de una nueva cultura política ciudadana”, *La Razón*, suplemento Ventana, 7 de enero de 2001, pág. 2.
- PIMENTEL BERNAL, Enzo
1997 “De consumidores a públicos: hacia una oferta informativa con perspectiva ciudadana”, *La Pizarra – Revista de Comunicación Práctica*, No.23, abril de 1997, págs. 11-14.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
2000a *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2000*, La Paz, Bolivia, PNUD, 214 págs.
2000b *Informe sobre desarrollo humano 2000*, New York, UNDP, 290 págs.
2002a *Informe de desarrollo humano en Bolivia 2002*, La Paz, Bolivia, PNUD, 280 págs.
2002b “Informe sobre desarrollo humano 2002”, UNDP, [Internet], en: «[http://www.undp.org/currentHDR S/](http://www.undp.org/currentHDR/S/)» (15 de agosto de 2002).
- PROTZEL, Javier
1995 “Participación ciudadana en los medios” en AA.VV., *Los medios, nuevas plazas para la democracia*, 1.ª ed., Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 149-160.
- REY, Germán
1997 “Otras plazas para el encuentro” en AA.VV., *Escenografías para el diálogo*, 1.ª ed., Lima, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) y Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, págs. 19-48.
- RIVADENEIRA PRADA, Raúl
1984 *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su Estudio*, 2ª ed., México, Trillas, 223 págs.
1990 *Periodismo. La teoría general de los sistemas y la ciencia de la Comunicación*, 3ª ed., México, D.F., Trillas, 333 págs.
- SELIGSON, Mitchell A.
2001 *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, La Paz, MpD - Universidad Católica Boliviana, USAID, Encuestas & Estudios, 197 págs.
- SORIA, Carlos
1991 *La hora de la ética informativa*, Barcelona, España, Mitre, 119 págs.
- TORANZO ROCA, Carlos
1999 “Introducción. La pluralidad y diversidad de la participación” en AA.VV., *Las paradojas de la participación. ¿más estado o más sociedad?*. 1ª ed. La Paz,

- Diakonía-Acción Ecuménica Sueca, OXFAM-Gran Bretaña, xi-xxxii págs.
- TORRICO VILLANUEVA, Erick
1989
Periodismo. Apuntes Teórico – Técnicos, 1ª ed., La Paz, Bolivia, Andina, 302 págs.
- VANDENBULCKE, Humberto
1999
“La radio popular en la educación ciudadana. La experiencia de la red de UDECA”, conferencia magistral presentada en la Asamblea General de ERBOL realizada en julio de 1999 en la ciudad de Cochabamba, 7 págs.
- VERA, Dante
1998
“Exigibilidad y acciones de interés público. La experiencia de la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos”, en *Derechos Humanos en América Latina. Indicadores y acciones ciudadanas de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Cox, Sebastián (editor), Santiago, Chile, PIDHDD – FORJA, págs. 9-11.
- VILLAMAYOR, Claudia y LAMAS, Ernesto
1998
Gestión de la radio comunitaria y ciudadana, 1.ª ed., Quito, AMARC, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 258 págs.
- WOLTON, Dominique
2001
Pensar la comunicación. Punto de vista para periodistas y políticos, Buenos Aires, Editorial Docencia, 394 págs.

INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

Instrumentos internacionales

Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

Comisión Andina de Juristas -CAJ- [Internet], en: «<http://www.cajpe.org.pe/>» (Agosto de 2002).

I.- Instrumentos Internacionales de Alcance General

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/a1.HTM>»
- Declaración y Programa de Acción de Viena, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/a2.HTM>»
- Proclamación de Teherán, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/a3.HTM>»
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b1.HTM>»
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b2.HTM>»
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b3.HTM>»
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, «<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b4.HTM>»

II.- Instrumentos Internacionales de Alcance Específico (Derechos Civiles y Políticos)

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

- Declaración sobre los Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de la paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha Contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra, [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/c9.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/c9.HTM).

VIDA

- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b4.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/b4.HTM)

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Comisión Andina de Juristas -CAJ- [Internet], en: [«http://www.cajpe.org.pe/»](http://www.cajpe.org.pe/) (Agosto de 2002).

I.- Instrumentos Internacionales de Alcance General

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/Ia1.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/Ia1.HTM)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib1.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib1.HTM)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", [«http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib2.HTM»](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/ib2.HTM)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), [Internet], en: [«http://www.unhchr.ch»](http://www.unhchr.ch) (Agosto de 2002).

 Carta de las Naciones Unidas, [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm)

 Carta Internacional de Derechos Humanos

- Declaración Universal de Derechos Humanos, [«http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm»](http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm»](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm)

- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte,
«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt2_sp.htm».

Los Defensores de los Derechos Humanos

- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,
«[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)».

Proclamación de Teherán

- Proclamación de Teherán,
«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/b_tehern_sp.htm».

Prevención de la discriminación

- Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra,
«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_media_sp.htm».

Libertad de información

- Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación,
«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/i_ilocor_sp.htm».

Bienestar, progreso y desarrollo social

- Declaración sobre el derecho al desarrollo,
«http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm».

Anexos

Anexo No. 1

Declaración Universal de Derechos Humanos

**Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III),
de 10 de diciembre de 1948**

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias,

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión,

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones,

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

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.

artículo 2

Toda persona tiene 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 depende 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.

artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

artículo 15

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia,

individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el 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.

artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

artículo 30

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Anexo No.2

Declaración sobre los Principios Fundamentales Relativos a la Contribución de los Medios de Comunicación de Masas al Fortalecimiento de La Paz y la Comprensión Internacional, a la Promoción de los Derechos Humanos y a la Lucha Contra el Racismo, el Apartheid y la Incitación a la Guerra

Proclamada el 28 de noviembre de 1978 en la vigésima reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París

Preámbulo

La Conferencia General,

Recordando que en virtud de su Constitución, la Unesco se propone "contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales" (art. I, 1), y que para realizar tal finalidad la Organización se preocupará de "facilitar la libre circulación de las ideas, por medio de la palabra y de la imagen" (art. I, 2),

Recordando además que, en virtud de su Constitución, los Estados Miembros de la Unesco, "persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas" (Preámbulo, párrafo sexto),

Recordando los objetivos y los principios de las Naciones Unidas tal como son definidos en su Carta,

Recordando la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en particular el artículo 19 que estipula que "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión", así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, que proclama los mismos principios en su artículo 19 y que en su artículo 20 condena la incitación a la guerra, la apología del odio nacional, racial o religioso, así como toda forma de discriminación, de hostilidad o de violencia,

Recordando el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, y la Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1973, que estipulan que los Estados adheridos a esas convenciones se comprometen a adoptar inmediatamente medidas positivas para eliminar toda incitación a esa discriminación o todo acto de discriminación y han decidido impedir que se estimule de cualquier modo que sea el crimen de apartheid y otras políticas segregacionistas similares,

Recordando la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965,

Recordando las declaraciones y las resoluciones aprobadas por los diversos organismos de las Naciones Unidas relativas al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, y el papel que la Unesco está llamada a desempeñar en esta esfera,

Recordando la Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional, aprobada por la Conferencia General de la Unesco en 1966,

Recordando la resolución 59 (1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en 1946, que declara:

"La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas [...] La libertad de información requiere, como elemento indispensable, la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios. Requiere además, como disciplina básica, la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa [...]",

Recordando la resolución 110 (II) aprobada en 1947 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que condena toda propaganda destinada a provocar o a estimular amenazas contra la paz, la ruptura de la paz o todo acto de agresión,

Recordando la resolución 127 (II) de la misma Asamblea General, que invita a los Estados Miembros a luchar dentro de los límites constitucionales contra la difusión de noticias falsas o deformadas que puedan perjudicar las buenas relaciones entre Estados, así como las demás resoluciones de la citada Asamblea relativas a los medios de comunicación de masas y su contribución al desarrollo de la confianza y de las relaciones de amistad entre los Estados,

Recordando la resolución 9.12 aprobada por la Conferencia General de la Unesco en 1968, que reafirma el objetivo de la Organización de contribuir a la eliminación del colonialismo y del racismo, así como la resolución 12.1 aprobada por la Conferencia General en 1976, que dedara que el colonialismo, el neocolonialismo y el racismo en todas sus formas y manifestaciones son incompatibles con los objetivos fundamentales de la Unesco,

Recordando la resolución 4.301, aprobada en 1970 por la Conferencia General de la Unesco, relativa a la contribución de los grandes medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la comprensión y la cooperación internacionales en interés de la paz y del bienestar de la humanidad, y a la lucha contra la propaganda en favor de la guerra, el racismo, el apartheid y el odio entre los pueblos, y consciente del papel fundamental que los medios de comunicación de masas pueden desempeñar en esas esferas,

Recordando la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales aprobada por la Conferencia General en su 20.^a reunión,

Consciente de la complejidad de los problemas que plantea a la sociedad moderna la información y de la diversidad de soluciones que se les ha aportado, y que ha puesto de manifiesto principalmente la reflexión llevada a cabo en el seno de la Unesco, y en particular de la legítima preocupación de unos y otros por que se tomen en cuenta sus aspiraciones, sus opiniones y su personalidad cultural,

Consciente de las aspiraciones de los países en desarrollo en lo que respecta al establecimiento de un nuevo orden mundial de la información y la comunicación,

Proclama en este día veintiocho del mes de noviembre de 1978 la presente Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al

fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra.

artículo primero

El fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra exigen una circulación libre y una difusión más amplia y equilibrada de la información. Para ese fin, los órganos de información deben aportar una contribución primordial, contribución que será más eficaz si la información refleja los diferentes aspectos del asunto examinado.

artículo II

1. El ejercicio de la libertad de opinión, de la libertad de expresión y de la libertad de información, reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituye un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional.

2. El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y de los medios de información de que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Para ese fin, los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores facilidades posibles de acceso a la información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.

3. Con miras al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, de la promoción de los derechos humanos y de la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra, los órganos de información, en todo el mundo, dada la función que les corresponde, contribuyen a promover los derechos humanos, en particular haciendo oír la voz de los pueblos oprimidos que luchan contra el colonialismo, el neocolonialismo, la ocupación extranjera y todas las formas de discriminación racial y de opresión y que no pueden expresarse en su propio territorio.

4. Para que los medios de comunicación puedan fomentar en sus actividades los principios de la presente Declaración, es indispensable que los periodistas y otros agentes de los órganos de comunicación, en su propio país o en el extranjero, disfruten de un estatuto que les garantice las mejores condiciones para ejercer su profesión.

artículo III

1. Los medios de comunicación deben aportar una contribución importante al fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la propaganda belicista.

2. En la lucha contra la guerra de agresión, el racismo y el apartheid, así como contra las otras violaciones de los derechos humanos que, entre otras cosas, son resultado de los prejuicios y de la ignorancia, los medios de comunicación, por medio de la difusión de la información relativa a los ideales, aspiraciones, culturas y exigencias de los pueblos, contribuyen a eliminar la ignorancia y la incompreensión entre los pueblos, a sensibilizar a los ciudadanos de un país a las exigencias y las aspiraciones de los otros, a conseguir el respeto de los derechos y la dignidad de todas las naciones, de todos los pueblos y de todos los individuos, sin distinción de raza, de sexo, de lengua, de religión o de nacionalidad, y a señalar a la atención de los grandes males que afligen a la humanidad, tales como la miseria, la desnutrición y las enfermedades. Al hacerlo así favorecen la elaboración por los Estados de las políticas más aptas para reducir las tensiones internacionales y para solucionar de manera pacífica y equitativa las diferencias internacionales.

artículo IV

Los medios de comunicación de masas tienen una participación esencial en la educación de los jóvenes dentro de un espíritu de paz, de justicia, de libertad, de respeto mutuo y de comprensión, a fin de fomentar los derechos humanos, la igualdad de derechos entre todos los seres humanos y naciones, y el progreso económico y social. Igualmente desempeñan un papel importante para dar a conocer las opiniones y las aspiraciones de la nueva generación.

artículo V

Para que se respete la libertad de opinión, de expresión y de información, y para que la información refleje todos los puntos de vista, es importante que se publiquen los puntos de vista presentados por aquellos que consideren que la información publicada o difundida sobre ellos ha perjudicado gravemente la acción que realizan con miras a fortalecer la paz y la comprensión internacional, la promoción de los derechos humanos, o a luchar contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra.

artículo VI

La instauración de un nuevo equilibrio y de una mejor reciprocidad de la circulación de la información, condición favorable para el logro de una paz justa y durable y para la independencia económica y política de los países en desarrollo, exige que se corrijan las desigualdades en la circulación de la información con destino a los países en desarrollo, procedente de ellos, o entre unos y otros de esos países. Para tal fin es esencial que los medios de comunicación de masas de esos países dispongan de las condiciones y los medios necesarios para fortalecerse, extenderse y cooperar entre sí y con los medios de comunicación de masas de los países desarrollados.

artículo VII

Al difundir más ampliamente toda la información relativa a los objetivos y a los principios universalmente aceptados, que constituyen la base de las relaciones aprobadas por los diferentes órganos de las Naciones Unidas, los medios de comunicación de masas contribuyen eficazmente a reforzar la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos, y al establecimiento de un nuevo orden económico internacional más justo y equitativo.

artículo VIII

Las organizaciones profesionales, así como las personas que participan en la formación profesional de los periodistas y demás agentes de los grandes medios de comunicación y que les ayudan a desempeñar sus tareas de manera responsable, deberían acordar particular importancia a los principios de la presente Declaración en los códigos deontológicos que establezcan y por cuya aplicación velan.

artículo IX

En el espíritu de la presente Declaración, incumbe a la comunidad internacional contribuir a establecer las condiciones necesarias para una circulación libre de la información y para su difusión más amplia y más equilibrada, así como las condiciones necesarias para la protección, en el ejercicio de sus funciones, de los periodistas y demás agentes de los medios de comunicación. La Unesco está bien situada para aportar una valiosa contribución en esa esfera.

artículo X

1. Con el debido respeto de las disposiciones institucionales que garantizan la libertad de información y de los instrumentos y acuerdos internacionales aplicables, es indispensable crear y mantener en todo el mundo las condiciones que permitan a los órganos y a las personas dedicados profesionalmente a la difusión de la información alcanzar los objetivos de la presente Declaración.

2. Es importante que se estimule una circulación libre y una difusión más amplia y más equilibrada de la información.
3. Con tal fin, es necesario que los Estados faciliten la obtención para los medios de comunicación de los países en desarrollo, de las condiciones y los medios necesarios para fortalecerse y extenderse, y que favorezcan la cooperación entre ellos y con los medios de comunicación de los países desarrollados.
4. Asimismo, basándose en la igualdad de derechos, en la ventaja mutua y en el respeto de la diversidad de las culturas, elementos del patrimonio común de la humanidad, es esencial que se alienten y desarrollen los intercambios de información tanto bilaterales como multilaterales entre todos los Estados, en particular entre los que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.

artículo XI

Para que la presente Declaración sea plenamente eficaz, es preciso que, con el debido respeto de las disposiciones legislativas y administrativas y de las demás obligaciones de los Estados Miembros, se garantice la existencia de condiciones favorables para la acción de los medios de comunicación, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principios correspondientes enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

Anexo No.3

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

Aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del año 2000 durante su 108° período ordinario de sesiones

(Nota: En atención a su mandato, durante el año 2000 la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos trabajó en la elaboración de un proyecto de Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. La Comisión Interamericana aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000. Este documento constituye un texto fundamental para la interpretación del Artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre Libertad de Expresión)

PREÁMBULO

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

PRINCIPIOS

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.
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.
3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.
4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.
5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.
6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.
7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

A. Antecedentes

1. En respuesta al mandato encomendado con la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, durante el año 2000 la Relatoría trabajó en la elaboración de un proyecto de Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

2. La idea de desarrollar una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión nació en reconocimiento a la necesidad de otorgar un marco jurídico que regule la efectiva protección de la libertad de expresión en el hemisferio, incorporando las principales doctrinas reconocidas en diversos instrumentos internacionales.

3. Luego de un amplio debate con diversas organizaciones de la sociedad civil y en respaldo a la Relatoría para la Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante su 108° período ordinario de sesiones en octubre del año 2000. Dicha declaración, constituye un documento fundamental para la interpretación del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su aprobación no sólo es un reconocimiento a la importancia de la protección de la libertad de expresión en las Américas sino que además incorpora al

sistema interamericano los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho.

4. La CIDH adoptó este documento con plena conciencia de que la consolidación y desarrollo de la democracia dependen de la libertad de expresión y convencida de que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático.

5. A fines de julio, el Relator Especial fue invitado por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) a participar de una conferencia titulada Declaración Interamericana de Libertad de Expresión que se realizó en Miami. Durante la misma, el Relator Especial participó en un panel sobre la Declaración de Chapultepec y presentó el proyecto de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión para consulta ante las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Carter Center, Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR), CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), Americas Watch, Asociación Periodistas, World Press Freedom Committee y Comité para la Protección de Periodistas (CPJ) y juristas especialistas en libertad de expresión. La Declaración tuvo una importante repercusión internacional en los medios de comunicación y una muy buena acogida en organizaciones internacionales, muchas de las cuales manifestaron su apoyo al documento elaborado por la Relatoría.

6. Debido a la trascendencia de estos principios en el desarrollo del respeto a la libertad de expresión, se presenta a continuación una interpretación sobre los principios enunciados en la Declaración.

B. Interpretación

Principio 1

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

7. El respeto y protección de la libertad de expresión adquiere una función primordial, ya que sin ella es imposible que se desarrollen todos los elementos para el fortalecimiento democrático y el respeto a los derechos humanos. El derecho y respeto de la libertad de expresión se erige como instrumento que permite el intercambio libre de ideas y funciona como ente fortalecedor de los procesos democráticos, a la vez que da otorga a la ciudadanía una herramienta básica de participación. Asimismo, a través de los comunicadores sociales, la ciudadanía adquiere el poder de participar y/o controlar el desempeño de las acciones de los funcionarios públicos. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[L]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Es por eso que, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre. La libertad de expresión es por lo tanto no sólo un derecho de los individuos sino de la sociedad misma. [1]

8. Asimismo, es importante destacar que la declaración hace referencia a la libertad de expresión "en todas sus formas y manifestaciones." La libertad de expresión no es un derecho limitado a los comunicadores sociales o a aquellas personas que ejercen este derecho a través de los medios de comunicación. El derecho a la libertad de expresión abarca las expresiones artísticas, culturales, sociales, religiosas, políticas o cualquier otra índole.

Principio 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.

9. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados miembros deben eliminar las medidas que discriminen a los individuos de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país. La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de las personas a la no-discriminación como pilares básicos en el fortalecimiento y funcionamiento de los sistemas democráticos del hemisferio. [2] La Carta de la OEA en sus artículos 33 y 44 establece:

La igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral[...y fomenta] la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del sistema democrático.

10. La falta de participación equitativa impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. En este sentido, la Corte Interamericana expresó que:

Dentro de una sociedad democrática [es necesario que] se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto [...]Tal como está concebido en la Convención Americana, [es necesario] que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información. [3]

11. El Relator Especial considera que es precisamente a través de una participación activa y pacífica de toda la sociedad en las instituciones democráticas del Estado en donde el ejercicio de la libertad de expresión se manifiesta plenamente permitiendo mejorar la condición de sectores marginados.

Principio 3

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

12. Este principio se refiere a la acción de habeas data. La acción de habeas data se erige sobre la base de tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles [4] , falsos, tendenciosos o discriminatorios [5] y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de habeas data como mecanismo de fiscalización. [6] Este derecho de acceso y control de datos personales constituye un derecho fundamental en muchos ámbitos de la vida, pues la falta de mecanismos judiciales que permitan la rectificación, actualización o anulación de datos afectaría directamente el derecho a la privacidad, el honor, a la identidad personal, a la propiedad y la fiscalización sobre la recopilación de datos obtenidos. [7]

13. Esta acción adquiere una importancia aún mayor con el avance de nuevas tecnologías. Con la expansión en el uso de la computación e Internet, tanto el Estado como el sector privado tienen a su disposición en forma rápida una gran cantidad de información sobre las personas. Por lo tanto, es necesario garantizar la existencia de canales concretos de acceso rápido a la información para modificar información incorrecta o desactualizada contenida en las bases de datos electrónicas. Asimismo la acción

de habeas data impone ciertas obligaciones a las entidades que procesan información: el usar los datos para los objetivos específicos y explícitos establecidos; y garantizar la seguridad de los datos contra el acceso accidental, no autorizado o la manipulación. En los casos en que antes del Estado o del sector privado hubieran obtenido datos en forma irregular y/o ilegalmente, el peticionario debe tener acceso a dicha información, inclusive cuando ésta sea de carácter clasificada.

14. En cuanto al carácter fiscalizador de la acción de habeas data, es importante destacar que en algunos países del hemisferio, dicha acción constituye un importante mecanismo de control de la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia del Estado. El acceso a los datos personales permite verificar la legalidad utilizada por parte de estas agencias del Estado en la recopilación de datos de las personas. El acceso a dicha información, por otra parte, habilita al peticionario a conocer la identidad de los involucrados en la recopilación ilegal de datos, habilitando la sanción legal para sus responsables. [8]

15. Para que la acción de habeas data sea llevada a cabo con eficiencia, se deben eliminar las trabas administrativas que obstaculizan la obtención de la información y deben implementarse sistemas de solicitud de información de fácil acceso, simples y de bajo costo para el solicitante. De lo contrario, se consagrará formalmente una acción que en la práctica no contribuye a facilitar el acceso a la información.

16. Asimismo, es necesario que para el ejercicio de dicha acción, no se requiera revelar las causas por las cuales se requiere la información. La mera existencia de datos personales en registros públicos o privados es razón suficiente para el ejercicio de este derecho. [9]

Principio 4

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

17. El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares fundacionales de las democracias. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre." [10] Este principio establece que el acceso a la información en poder del Estado se constituye como un derecho fundamental de los individuos y que los mismos están obligados a garantizarlo. En relación con el objeto particular de este derecho, se entiende que las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado.

18. Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.

El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho. [11]

19. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo "implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables". [12] Garantizar el acceso a la información en poder del

Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

20. Este principio a su vez establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Estas deben estar claramente establecidas en la ley y aplicable sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben "juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas" dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de gobierno democrático. [13] Por lo tanto, dentro de este contexto, el Estado debe asegurar que cuando existe un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será impuesta sólo por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y modificado una vez concluida la situación de emergencia. [14] El Relator Especial recomienda que se asegure la revisión de la información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.

Principio 5

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

21. La censura previa supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información. El artículo 13 de la Convención Americana explícitamente prohíbe la censura previa. [15] El deber de no interferir con el goce del derecho de acceso a información se extiende a la libre circulación de información e ideas y la exhibición de obras artísticas que puedan o no contar con la aprobación de las autoridades estatales. [16]

22. La imposición de restricciones a la libertad de expresión sólo admite responsabilidades posteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley donde los fines que se persiguen sean legítimos, y los fundamentos para establecer la responsabilidad sean necesarios para asegurar el fin que se procura. [17]

23. Las responsabilidades posteriores se encuentran reguladas por el artículo 13 de la Convención y solo proceden de manera restringida cuando fuere necesario para asegurar el respeto de los derechos o la reputación de otros. "La restricción de la posibilidad de establecer responsabilidades posteriores se dispone como garantía de la libertad de expresión evitando que ciertas personas, grupos, ideas o medios de expresión queden a priori excluidos del debate público." [18] La legitimidad no constituye un concepto vacío que los Estados pueden determinar libre o arbitrariamente, sino que configuran lo que la doctrina jurídica conoce como conceptos jurídicos indeterminados. Estos consisten en conceptos cuyo contenido debe ser predecible, utilizando las reglas de la razonabilidad y la sana lógica, y cuya interpretación en definitiva sólo permite una solución justa. [19]

24. El derecho a la libertad de expresión y pensamiento está indisolublemente vinculado a la existencia misma de una sociedad democrática; la discusión plena y libre evita que se paralice la sociedad y la prepara para enfrentar las tensiones y fricciones dentro de la misma. [20] Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma. [21] Dentro de este contexto, la Corte Interamericana ha manifestado que el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de una responsabilidad posterior para quien lo

haya cometido. En este caso, la aplicación de responsabilidades ulteriores deben ser llevadas a cabo a través de sanciones civiles posteriores y no a través de la censura previa a la expresión no publicada. [22]

25. Asimismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la libertad de expresión engloba dos aspectos: el derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho de recibirlas. Por lo tanto, cuando este derecho es restringido a través de una interferencia arbitraria, afecta no sólo el derecho individual de expresar información e ideas, sino también el derecho de la comunidad en general de recibir todo tipo de información y opiniones. [23] Asimismo, la Corte Interamericana ha sostenido:

La censura previa produce "una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones, o noticias. Esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática. [24]

26. Haciendo mención a una decisión de la Corte Europea, la Corte Interamericana ha declarado que la protección a la libertad de expresión debe extenderse no sólo a la información o las ideas favorables, sino también a aquellas que "ofenden, resultan chocantes o perturban", porque "tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental sin las cuales no existe una sociedad democrática." [25]

27. Asimismo, este principio establece que es inadmisibles la imposición de presiones económicas o políticas por parte de sectores de poder económico y/o del Estado con el objetivo de influenciar o limitar tanto la expresión de las personas como de los medios de comunicación. La Comisión Interamericana ha expresado al respecto que el uso de poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, ya que al acallar ideas y opiniones impopulares o críticas se restringe el debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. La limitación en el libre flujo de ideas que no incitan a la violencia anárquica es incompatible con la libertad de expresión y con los principios básicos que sostienen las formas pluralistas y democrática de las sociedades actuales. [26]

Principio 6

Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.

28. Este principio establece que toda persona tiene el derecho pleno de ejercer su libertad de expresión sin la exigencia de títulos o asociaciones que legitimen dicho derecho. Como se ha expresado anteriormente, la Corte Interamericana ha manifestado que el ejercicio de la libertad de expresión requiere que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento, por lo que éste representa un derecho de cada individuo, pero también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Cuando la Convención Americana proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir información e ideas a través de cualquier medio está señalando que la expresión y la difusión del pensamiento son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente. [27]

29. La Corte Interamericana consideró esta problemática en su opinión consultiva sobre colegiación de periodistas:

El periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscriptos en un determinado colegio profesional, como podría suceder en otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano. [28]

30. Asimismo, la Corte identifica que el periodismo no podría existir sin la existencia de un pleno ejercicio de la libertad de expresión, creando así una relación simbiótica entre ambos.

El periodista profesional no es otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. Por tanto, la colegiación obligatoria conduce a limitar en forma permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención Americana y el principio aquí analizado, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que la misma se fundamenta. [29]

Finalmente, la Corte Interamericana ha señalado:

Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidad profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad. [30]

Principio 7

Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

31. Una interpretación correcta de las normas internacionales, especialmente del artículo 13 de la Convención Americana, nos lleva a concluir que el derecho a la información abarca toda la información, inclusive aquella que denominamos "errónea," "no oportuna" o "incompleta". Por tanto, cualquier calificativo previo que se le imponga a la información limitaría la cantidad de información protegida por el derecho a la libertad de expresión. Por ejemplo, el derecho a la información veraz no protegería la información que, por oposición a veraz, denominaremos errónea. Por lo tanto, toda aquella información que pueda ser considerada errónea, no oportuna o incompleta no estaría protegida por este derecho.

32. Al exigir la verdad, la oportunidad o la imparcialidad en la información se parte de la premisa que existe una verdad única e incuestionable. En este aspecto, es importante hacer una distinción entre aquellos temas que responden a hechos concretos y de posible comprobación fáctica, de los que corresponden a juicios de valor. En este último caso, es imposible hablar sobre veracidad o no de la información. La exigencia de veracidad puede implicar la censura casi automática de toda aquella información que es imposible de someter a prueba, lo que anularía, por ejemplo, prácticamente todo el debate político sustentado principalmente en ideas y opiniones de carácter netamente subjetivo. Inclusive en aquellos casos en que la información se refiera a hechos concretos de probable comprobación fáctica, también es imposible exigir la veracidad de la misma, ya que es indudable que sobre un mismo hecho concreto puede existir un gran número de interpretaciones marcadamente distintas.

33. Por otro lado, asumiendo inclusive que sea posible determinar la verdad sobre todas las cosas, es indudable que precisamente el debate y el intercambio de ideas es el método indicado para la búsqueda de la misma y el fortalecimiento de sistemas democráticos basados en la pluralidad de ideas, opinión e información. Si de antemano se impone la necesidad de informar únicamente la verdad, precisamente se niega la posibilidad de efectuar el debate necesario para conseguirla. La posibilidad de sanciones por informar sobre un tema que, con posterioridad y gracias al debate libre, se podría determinar como incorrecto, conduce a la posible autocensura de los informantes para evitar sanciones, y al consecuente

perjuicio de todos los ciudadanos que no podrán beneficiarse del intercambio de ideas. La doctrina de la información veraz representa un retroceso para la libertad de expresión e información en el hemisferio ya que el libre flujo de información se vería limitado a la calificación previa de la misma entre "veraz" o "errónea", lo que va en contraposición con la concepción amplia otorgada a este derecho dentro del Sistema Interamericano.

34. La Corte Interamericana sostuvo al respecto que las dos dimensiones de la libertad de expresión - individual y colectiva- deben ser garantizadas simultáneamente. El condicionamiento a la información que puede recibir la sociedad a través de los medios de comunicación impide el flujo de información oportuna, disminuyendo la capacidad de la sociedad de participación informada. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. [31]

35. Indudablemente, el derecho a la libertad de expresión protege también a aquella información que hemos denominado "errónea". En todo caso, de acuerdo a las normas internacionales y la jurisprudencia más avanzada, únicamente la información que demuestre ser producida con "real malicia" podría ser sancionada. [32] Pero inclusive en este caso esa sanción debe ser producto de una actuación ulterior, y en ningún caso se puede buscar condicionarla con anterioridad.

Principio 8

Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

36. Este principio establece el derecho de todo comunicador social a negarse a revelar las fuentes de información como así también el producto de sus investigaciones a entidades privadas, terceros, autoridades públicas o judiciales. Se considera que el secreto profesional es el derecho del comunicador social de no revelar información y documentación que ha recibido en confianza o como parte de su labor de investigación. Vale destacar que dicho derecho no se constituye como deber, ya que el comunicador social no está obligado a guardar el secreto de sus fuentes de información, sino por razones de profesionalismo y de ética profesional. [33]

37. Una de las bases primarias del derecho a la reserva se constituye sobre la base de que el periodista, en su labor de brindar información a las personas y satisfacer el derecho de las mismas a recibir información, rinde un servicio público importante al reunir y difundir información que de otra forma, sin guardar el secreto de las fuentes, no podría conocerse. Asimismo, el secreto profesional consiste en "guardar discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a la información; se trata de dar garantías jurídicas que aseguren su anonimato y evitar las posibles represalias que pueda derivar después de haber revelado una información." [34] "Los periodistas y las demás personas que obtienen información de fuentes confidenciales con miras a difundirla en pro del interés público tienen derecho a no revelar la identidad de sus fuentes." [35] Por lo tanto, la confidencia constituye un elemento esencial en el desarrollo de la labor periodística y en el rol conferido al periodismo por la sociedad de informar sobre asuntos de interés público. [36]

Principio 9

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

38. La Comisión ha sostenido que las agresiones cometidas en contra de los periodistas tienen el objetivo de silenciarlos, por lo que constituyen igualmente violaciones al derecho que tiene una sociedad a acceder libremente a la información. Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el estado de derecho. [37] En varias democracias de América Latina existe una debilidad de las instituciones públicas encargadas del

control de las conductas y funciones de la autoridad. En dichos países, la prensa se ha transformado en el principal instrumento de control y difusión del accionar del Estado. En muchos casos la prensa ha expuesto ante la opinión pública actos ilegales, abusivos o de corrupción de agentes del Estado y como consecuencia de las denuncias, los medios de comunicación y comunicadores sociales terminan siendo blanco de ataque y desprestigio.

39. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación tienen dos objetivos concretos. Por un lado, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones no puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o simplemente como represalia de éstas. Por otro lado, busca ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de investigación sobre irregularidades en la gestión pública. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control, guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales. En última instancia, lo que se busca es impedir a toda costa que la sociedad sea informada de estos acontecimientos.

40. Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos de derecho internacional, los Estados tienen el deber de investigar de manera efectiva los hechos que ocasionaron el asesinato de periodistas y sancionar a sus autores. La Corte Interamericana ha sostenido que la investigación:

Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad.[38]

41. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la renuncia de un Estado a la investigación efectiva y completa del asesinato de un periodista y la falta de sanción penal de los autores materiales e intelectuales resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Este tipo de crímenes no sólo tiene un efecto amedrentador sobre los periodistas, sino también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. El efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva de los Estados de castigar a todos los autores de estos asesinatos. Por esta vía los Estados pueden mandar un mensaje fuerte y directo a la sociedad, en el sentido de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión. [39]

Principio 10

Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

42. Este principio se refiere básicamente a la necesidad de revisar las leyes que tienen como objetivo proteger el honor de las personas (comúnmente conocidas como calumnias e injurias). El tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión e información generará indudablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública. Las leyes de calumnias e injurias son, en muchas ocasiones, leyes que en lugar de proteger el honor de las personas son utilizadas para atacar o silenciar, el discurso que se considera crítico de la administración pública.

43. La Comisión Interamericana ha expresado que la penalización de las expresiones dirigidas a los funcionarios públicos o a particulares involucrados voluntariamente en cuestiones relevantes al interés público es una sanción desproporcionada con relación a la importancia que tiene la libertad de expresión e información dentro de un sistema democrático. "Es evidente que tales sanciones no pueden justificarse, sobre todo, considerando la capacidad de las sanciones no penales para reparar cualquier perjuicio ocasionado a la reputación de los individuos." [40] La democracia representativa exige que los funcionarios públicos, o todas aquellas personas que están involucradas en asuntos de interés público, sean responsables frente a los hombres y mujeres que representan. Los individuos que conforman una sociedad democrática delegan en los representantes el manejo de los asuntos de interés para toda la sociedad. Pero, la titularidad sobre los mismos se mantiene en la sociedad, la cual debe contar con un derecho amplio para monitorear con las mínimas restricciones posibles el manejo de los asuntos públicos por parte de los representantes. [41] En este sentido la CIDH sostuvo:

Una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta a la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión. [42]

44. La necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos cuenten con una protección diferente frente a las críticas que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de interés público. Dentro de este contexto la Comisión Interamericana ha manifestado que la aplicación de leyes para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan con carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección de la que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte indirectamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. [43]

Por otra parte, el hecho que los funcionarios públicos y personalidades públicas posean, por lo general, un fácil acceso a los medios de difusión que les permite contestar los ataques a su honor y reputación personal, también es una razón para prever una menor protección legal a su honor. [44]

45. La obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formar opinión y expresarla. [45]

46. Asimismo, este principio establece el estándar de la real malicia como ordenamiento legal a ser utilizado en la protección del honor de los funcionarios públicos o personas públicas. En la práctica dicho estándar se traduce en la imposición de sólo sanciones civiles en aquellos casos en que exista información falsa y producida con "real malicia", [46] es decir producida con la intención expresa de causar un daño, o con pleno conocimiento de que dicha información era falsa, o con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas. La carga de la prueba recae sobre quienes se sienten afectados por una información falsa o inexacta demostrando que el autor de la noticia procedió con malicia.

47. Cuando la información que dio origen a una demanda judicial es un juicio de valor y no se trata de una afirmación fáctica, no debe existir ningún tipo de responsabilidad. Uno de los requisitos para que exista responsabilidad es que se demuestre la falsedad de la información o que se compruebe que el demandado publicó una declaración con conocimiento o alto grado de posibilidad sobre su falsedad en el momento de la publicación. Si la información es un juicio de valor, es imposible la prueba sobre la verdad o falsedad, ya que se trata de una apreciación completamente subjetiva que no puede ser sometida a prueba.

48. La Comisión ha manifestado que este es especialmente el caso en la arena política en donde la crítica se realiza frecuentemente mediante juicios de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. [47] Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba. De manera que una norma que obligue al crítico de los funcionarios públicos a

garantizar las afirmaciones fácticas tiene consecuencias perturbadoras para la crítica de la conducta gubernamental. Dichas normas plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica. [48]

49. Asimismo, en base a la doctrina sobre reporte fiel, la reproducción fiel de información no da lugar a responsabilidad, aún en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona. Las bases de esta doctrina se encuentran en la necesidad de la libertad de expresión e información para la existencia de una sociedad democrática. Dentro de un sistema democrático, el debate debe ser fluido y amplio. La publicidad de la información proveída por terceros no debe verse restringida por la amenaza de responsabilidad al informador simplemente por reproducir lo manifestado por otro. Esto implica una restricción innecesaria que limita el derecho de las personas a estar informadas.

Principio 11

Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

50. Como ha sido señalado anteriormente, el pleno ejercicio de la libertad de expresión es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. La CIDH se pronunció claramente la incompatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana:

La aplicación de leyes de desacato para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública.

Además de las restricciones directas, las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden a un funcionario público. A este respecto, la Corte Europea afirmó que, si bien las penas posteriores de multa y revocación de un artículo publicado no impiden que el peticionante se exprese, "equivalen, no obstante, a una censura, que posiblemente lo disuada de formular críticas de ese tipo en el futuro". El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor.

La crítica política con frecuencia comporta juicios de valor. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. Es más, la Comisión observa que, contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato, en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas – y no menos expuestas- al escrutinio y crítica del público. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica. [49]

51. La Comisión ha establecido " ... la necesidad de que exista un debate abierto y amplio, crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación y la aplicación de la política pública..." Y agrega, "...dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía deben demostrar mayor tolerancia a la crítica..."

52. En este contexto, la distinción entre la persona privada y la pública se hace indispensable. La protección que otorgan a los funcionarios públicos las denominadas leyes de desacato atentan abiertamente contra estos principios. Estas leyes invierten directamente los parámetros de una sociedad democrática en que los funcionarios públicos deben estar sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. La protección de los principios democráticos exige la eliminación de estas leyes en los países en que aún subsisten. Por su estructura y utilización, estas leyes representan enclaves autoritarios heredados de épocas pasadas de los que es necesario desprenderse.

Principio 12

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

53. La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados se constituye en un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, como también para la recepción de opiniones diferentes. Tanto la Corte Interamericana como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han manifestado que la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén abiertos a todos sin discriminación, o más exactamente que no haya individuos o grupos que estén excluidos del acceso a tales medios. Exige igualmente ciertas condiciones respecto a estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de la libertad de expresión. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión y por lo tanto deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. [50]

54. Dentro de este contexto, se debe garantizar el derecho de todas las personas de contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación, sin discriminación, por ningún motivo. Los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación masiva representan un serio obstáculo al derecho de todas las personas a poder expresarse y a recibir información. Uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. El control de los medios de comunicación en forma monopólica u oligopólica, afecta seriamente el requisito de pluralidad en la información. Cuando las fuentes de información están seriamente reducidas en su cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios, se facilita la posibilidad de que la información que se difunda no cuente con los beneficios de ser confrontada con información procedente de otros sectores, limitando de hecho, el derecho a la información de toda la sociedad.

55. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. No basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social, puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. [51]

Principio 13

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

56. El Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

57. La utilización del poder del Estado para imponer criterios de restricción puede ser empleado como mecanismos encubiertos de censura a la información que se considere crítica a las autoridades. Al analizar el alcance de la libertad de expresión dentro del contexto de los derechos protegidos bajo la Convención, la Corte Interamericana reconoció que la libertad de expresión es indivisible al derecho de difusión del pensamiento y de la información. En este sentido, ésta tiene una dimensión individual y una dimensión social. La Corte expresó:

la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho de hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios [...] Asimismo, es fundamental que los periodistas [...] gocen de la protección y de la independencia necesaria para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos los que mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad. [52]

58. El Relator Especial destaca, asimismo, que al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales se obstruye el funcionamiento pleno de la democracia, puesto que la consolidación de la democracia en el hemisferio se encuentra íntimamente relacionada al intercambio libre de ideas, información y opiniones entre las personas.

Notas:

[1] Véase CIDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 70.

[2] Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, Capítulo I, Obligaciones Generales: Artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos y Capítulo II sobre Derechos Civiles y Políticos, Artículo 13: Libertad de Expresión.

[3] CIDH, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, párr. 69

[4] Se entiende por "dato sensible" toda aquella información relacionada con la vida íntima de la persona.

[5] Véase Alicia Pierini, Valentín Lorences y María Inés Tornabene. Habeas Data: Derecho a la Intimidad. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999 pág. 16.

[6] Véase, El acceso a la información como derecho. Víctor Abramovich y Christian Courtis. CELS, 2000. Pág. 7.

[7] Véase Secretaria de Investigación de Derecho Comparado, Tomo 1 (1998) pág. 121. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

[8] Véase El acceso a la información como derecho. Víctor Abramovich y Christian Courtis. CELS, 2000. Abramovich y Courtis, pág. 9.

[9] Véase Derecho a la Información: Reforma Constitucional y Libertad de Expresión, Nuevos Aspectos. Miguel Angel Ekmekdjian. Ediciones Depalma (1996) p.115.

[10] CIDH, OC 5/85, Serie A. No. 5, párr. 70.

[11] Véase El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos. Pomed Sanchez, Luis Alberto. Editorial M.A.P., Madrid, 1989, pág.109.

[12] Véase Pierini y Otros, Supra 6, pág. 31.

[13] CIDH, OC-5/85 párr.70.

[14] Véase Capítulo IV, Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contempla las obligaciones de los Estados bajo situaciones de emergencia.

[15] La única excepción a la prohibición de censura previa es para regular el acceso a los espectáculos públicos de los menores de edad para su protección moral. Véase, Artículo 13, inciso 4.

[16] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile) Sentencia de 5 de Febrero de 2001, VIII Artículo 13: Libertad de Expresión, párr. 61c.

[17] CIDH, OC-5/85, párr.59.

[18] Véase Corte Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile) Sentencia de 5 de Febrero de 2001, VIII Artículo 13: Libertad de Expresión, párr. 61e.

[19] Véase Hacia una Nueva Justicia Administrativa, Eduardo Garcia de Enterría. Madrid, 1996.

[20] Véase Denis v. U.S., 341 U.S. 494, 584 (1951).

[21] Informe No. 11-96, Caso 11.230, Chile, Francisco Martorell, 3 de mayo de 1996.

[22] CIDH, OC-5/85, párr.39.

[23] Ibidem, párr. 30-32.

[24] Ibidem, párr. 54.

[25] Castells v. España, sentencia del 23 de abril de 1992, Serie A, N1 236, párr. 20.

[26] CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OAS Doc.9, 88 Período de Sesiones, 17 de febrero de 1995.

[27] CIDH, OC-5-85, párr. 30-31.

[28] Ibid, párr. 71.

[29] Ibid., párr. 74-76.

[30] Ibid., párr. 77.

[31] CIDH, OC-5-85, párr. 33.

[32] La doctrina de la real malicia se refiere a que "las garantías constitucionales requieren una norma federal que prohíba a un funcionario público a ser indemnizado por razón de una manifestación inexacta y difamatoria referente en su conducta, como tal, a menos que pruebe que fue hecha con conocimiento de que eran falsas o con una gran despreocupación acerca de la verdad o falsedad." *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S., 255 (1961).

[33] Véase *El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones*. Felipe Fierro Alvédez. *Revista Latina de Comunicación Social, La Laguna*. Dic. 2000 #36, pág.5.

[34] Véase. *La clausura de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*. Marc Carrillo. *Civitas y Centre de Investigació*. Barcelona 1993, pág. 170.

[35] Article XIX. Definir la Difamación: Principios de Libertad de Expresión y Protección de la Reputación. Principio 6: Protección de las fuentes.

[36] Fierro Alvédez, *supra* nota 42, pág. 6.

[37] Véase CIDH, Informe de la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc 7 rev.1, Septiembre 24, 1998, párr. 649, pág.142. y Caso #11,739 Reporte No. 5/99 Héctor Felix Miranda .

[38] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 177.

[39] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No 50/90 caso No 11.739 (México) OAS/Ser/L/V/II. Doc. 57 13 de abril de 1999.

[40] Article XIX. Definir la Difamación: Principios de Libertad de Expresión y Protección de la Reputación. Principio 4 Comentario.

[41] Véase CIDH, Informe Sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OAS Doc.9, 88 Período de Sesiones, 17 de febrero de 1995.

[42] CIDH, Informe Anual, OEA/Ser.L/V/II.88.Doc.9.rev. 17 de febrero de 1995, p.218. Véase, ECHR, "*Linger v. Austria*, Series A, No.103, 1986; ECHR, "*Castells v. España*", Serie A, No. 236, 1992).

[43] Ibid.

[44] Véase, Proyecto de ley sobre despenalización a los delitos de injuria y calumnia contenidas en los Códigos Civil y Penal de la Nación Argentina, actualmente sujeto de aprobación en el Senado de la Nación Argentina. Se debe destacar que dicho proyecto de ley surgió dentro del marco de la solución amistosa a la que se ha comprometido a arribar el Estado Argentino con la Asociación Periodistas en la audiencia realizada el 1 de octubre de 1999. Caso 12.128, CIDH.

[45] Véase Supra nota 35, Principio 2 Comentario.

[46] Véase Supra nota 29.

[47] El concepto juicio de valor también incluye la expresión humorística o satírica. Véase, Proyecto de ley sobre despenalización a los delitos de injuria y calumnia contenidas en los Códigos Civil y Penal de la Nación Argentina en Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 1999, anexos, página 84.

[48] CIDH, OAS Doc.9, 88 Período de Sesiones, 17 de febrero de 1995, Supra 36.

[49] CIDH, OEA/ser L/V/II.88, Doc. 9 rev (1995).

[50] Ibidem.

[51] OEA, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Baruch Ivcher Bronstein contra la República del Perú, Caso 11.762, pág. 27.

[52] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 147-150. En el caso particular Ivcher Bronstein, la Corte señaló que "la resolución que dejó sin efecto legal el título de nacionalidad del señor Ivcher constituyó un medio indirecto para restringir su libertad de expresión, así como la de los periodistas que laboran e investigan para el programa Contrapunto del Canal 2 de la televisión peruana." Véase párr. 162. Asimismo, la Corte interpretó que "Al separar al señor Ivcher del control del Canal 2, y excluir a los periodistas del programa Contrapunto, el Estado no sólo restringió el derecho de éstos a circular noticias, ideas y opiniones, sino que afectó también el derecho de todos los peruanos a recibir información, limitando así su libertad para ejercer opiniones políticas y desarrollarse plenamente en una sociedad democrática". Véase párr.163.

Anexo No.4

Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión

Declaración Conjunta (19 y 20 de Noviembre de 2001)

Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo

Por

El Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA), emitieron una declaración conjunta.

Habiéndonos reunido con representantes de organizaciones no gubernamentales, UNESCO, asociaciones de periodistas y expertos en derechos humanos, en Londres, los días 19 y 20 de noviembre de 2001, con los auspicios de ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression, y asistidos por Canadian Journalists for Free Expression:

Recordando y reafirmando nuestras Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999 y el 30 de noviembre de 2000;

Condenamos los ataques terroristas criminales del 11 de septiembre de 2001 y hacemos llegar nuestras más profundas condolencias a las víctimas;

Siendo de la opinión que los hechos del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias ponen de relieve la importancia del debate público abierto basado en el libre intercambio de ideas, y deben servir de catalizador para que todos los Estados del mundo refuercen las garantías de la libertad de expresión;

Expresando nuestra preocupación por las consecuencias que estos hechos han tenido para la libertad de expresión en los albores del "siglo de la electrónica", que es testigo del creciente predominio de formas de comunicación tales como la radiodifusión y el Internet;

Siendo conscientes de que la radiodifusión sigue siendo la fuente más importante de información para la mayoría de los pueblos del mundo;

Reconociendo la creciente importancia de Internet y su potencial como instrumento para fomentar el derecho a la libertad de expresión y la libertad de información;

Tomando nota de la importancia de los mecanismos regionales en el fomento del derecho a la libertad de expresión y de la necesidad de promover esos mecanismos en todas las regiones del mundo, incluidos África y Asia;

Recordando la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Relacionadas de Intolerancia, celebrada en Durban, y nuestra Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación, del 27 de febrero de 2001, en la que afirmábamos que la promoción de la función óptima que deben desempeñar los medios de comunicación en la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia exige un criterio amplio que incluya un marco jurídico civil, penal y administrativo adecuado, que fomente la tolerancia, inclusive mediante la educación, la autorregulación y otras medidas positivas;

Adoptamos la siguiente Declaración:

Antiterrorismo

- El terror no debe triunfar sobre los derechos humanos en general, ni sobre la libertad de expresión en particular;
- Tras los hechos del 11 de septiembre, algunos Estados han adoptado medidas encaminadas a limitar la libertad de expresión y cercenar el libre flujo de la información; esta reacción hace el juego a los terroristas;
- A lo largo de los siglos se han ido elaborando garantías de la libertad de expresión, pero esas garantías pueden revertirse fácilmente; nos preocupa, en particular, que los recientes pasos dados por algunos gobiernos para introducir leyes que limitan la libertad de expresión sienten un mal precedente;
- Opinamos que una estrategia efectiva para combatir el terror debe incluir la reafirmación y el fortalecimiento de los valores democráticos, basados en el derecho a la libertad de expresión;
- Los hechos del 11 de septiembre han dejado como residuo una intensificación del racismo y los ataques contra el islamismo. Por tanto, formulamos un llamamiento a los gobiernos y a los medios de comunicación para que hagan todo lo posible por combatir esta peligrosa tendencia;

Radiodifusión

- La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión;
- Las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales;
- Deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión;
- Los propietarios y los profesionales de los medios de difusión deben ser estimulados para concertar contratos que garanticen la independencia editorial; los aspectos comerciales no deben incidir indebidamente en el contenido de los medios de difusión;
- Opinamos que quienes ocupan cargos electivos y de gobierno y son propietarios de medios de difusión deben separar sus actividades políticas de sus intereses en dichos medios de difusión;

Internet

- El derecho a la libertad de expresión rige tanto para Internet como para los demás medios de comunicaciones;
- La comunidad internacional, al igual que los gobiernos nacionales, deben promover activamente el acceso universal a Internet, inclusive mediante el apoyo al establecimiento de centros de tecnología de las comunicaciones y la información;
- Los Estados no deben adoptar normas separadas que restrinjan el contenido de Internet;

Abid Hussain
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU)

Freimut Duve
Representante de la sobre la Libertad de los Medios de Comunicaciones (OSCE)

Santiago Canton
Relator Especial para la Libertad de Expresión (OEA)

Anexo No.5

Propuesta de formulación del Derecho a la Comunicación¹³⁰

Por Antonio Pasquali y Romel Jurado, junio de 2002

Considerando que:

Todos los seres humanos, dotados como ningún otro viviente para la emisión y recepción de señales, adquieren al nacer el derecho inalienable de comunicarse y dialogar con otros seres inteligentes.

El libre ejercicio de tal derecho a la relación consciente los hizo entes políticos, dotados de lenguajes y capaces de multiplicar en las estructuras sociales las capacidades intelectuales, morales y emocionales de cada quien.

La incapacidad o imposibilidad de comunicarse impide la formación de cualquier modelo de vida comunitaria.

Toda sociedad es el reflejo de sus propios flujos comunicantes y de cómo ejercen en ella los ciudadanos sus derechos a la comunicación.

Todo impedimento impuesto por unos a otros para el libre ejercicio de tal derecho es un delito contra la naturaleza relacional de los humanos.

Los derechos individuales y los derechos sociales a la comunicación tienen igual dignidad y deben armoniosamente conciliarse.

La creciente complejidad tanto de las actuales estructuras sociales como de las extensiones tecnocomunicantes de los humanos han impulsado a ciudadanos y grupos sociales a delegar en vicarios el ejercicio de una parte de sus propios derechos a la comunicación. Esta delegación se ha producido casi sin orden ni racionalidad ni justicia, y muchos de tales derechos han sido abusivamente confiscados por fuerzas ideológicas o de mercado interesadas en reducir la capacidad dialogal de los humanos para mejor imperar.

La plena devolución de tales derechos y una retribución de delegaciones vicariales en comunicaciones - sobre bases consensuales que garanticen más pluralismo, más democracia y más libertad - no podrá hacerse sino mediante un contrato social en comunicaciones entre todas las personas.

Proponemos la siguiente formulación del derecho a la comunicación:

El derecho humano a la comunicación es condición *sine qua non* para que toda persona participe en la vida democrática de los pueblos, los Estados y la comunidad internacional, así como para ejercer su derecho al desarrollo. Este derecho engloba el ejercicio pleno e integral de los siguientes derechos o libertades:

1. El derecho a la libertad de opinión

Consiste en la potestad inalienable de las personas de formular y emitir juicios propios sobre cualquier asunto público o privado, sin que por ello pueda ser afectado y/o restringido cualquiera de los derechos de quien expresa su opinión; es en ese sentido es un derecho absoluto, pues no

¹³⁰ Este es un documento de trabajo que pone a su consideración nuestra PROPUESTA sobre el contenido del derecho a la comunicación, por lo tanto no debe entenderse que las definiciones incluidas en este documento son idénticas a las que constan en los instrumentos internacionales o las leyes de cada país. Elaborado por Antonio Pasquali y Romel Jurado, junio de 2002.

admite que se legitime jurídicamente ningún tipo de retaliación que puedan generar las opiniones de una persona.

2. El derecho a la libertad de expresión

Consiste en que las personas pueden utilizar cualquier medio, canal, forma o estilo para exteriorizar sus ideas y su creatividad sobre cualquier asunto o persona, ya sea pública o privada, sin que puedan ejercerse legítimamente formas de control o censura previas; pero en todos los casos, los actos de expresión están sujetos a las consecuencias jurídicas que puedan devenir de un uso abusivo de esta libertad siempre que tal abuso se haya tipificado previa y expresamente en el ordenamiento jurídico de cada Estado y que tal tipificación sea coherente con el ordenamiento constitucional y el mandato universal que tienen los Estados de garantizar el pleno e integral ejercicio de los derechos humanos.

3. Derecho a la libertad de difusión

Es el derecho que tienen las personas jurídicas y naturales para realizar actividades de comunicación en igualdad de condiciones jurídicas¹³¹ y sin que sufran restricciones ilegítimas, ya sean éstas legales, políticas, económicas, técnicas o de cualquier otra índole que puedan impedir, disminuir y/o condicionar:

- el desarrollo de tales actividades;
- la constitución de empresas o entidades dedicadas a actividades de comunicación; y,
- el normal funcionamiento de dichas empresas o entidades.

Los actos que establecen, por ejemplo, elevados costos de concesión, elevados costos de mantenimiento de la frecuencia o canal, elevados costos de permisos de operación, prohibiciones para cursar publicidad, controles especiales para determinados medios, son mecanismos encubiertos de violar el principio de igualdad en el marco de la aplicación del derecho a la difusión, puesto que tienen el efecto de excluir y/o discriminar a los actores con desventajas objetivas, que se han generado por la normativa o las condiciones socio-políticas y económicas en que viven.

4- La libertad de Información

Es la potestad no restringible de todas las personas, así como de las empresas¹³² que realizan actividades de comunicación para acceder, producir, circular y recibir todo tipo de información, salvo en dos casos:

- a) El de aquella información que esté protegida expresamente con una cláusula de reserva previamente estipulada en el ordenamiento jurídico. Cláusula que debe satisfacer la condición de ser legítima y legalmente válida para que su aplicación se considere conforme a derecho.
- b) El de aquella información cuya difusión colisione abiertamente con el derecho a la intimidad de las personas.

5. Derecho al acceso y uso de los medios y tecnologías de la información y comunicación

Consiste en la potestad inalienable de las personas, familias, empresas, áreas geográficas, países, para acceder y usar libremente los medios y tecnologías de la información y comunicación en la

¹³¹ Debemos anotar que no constituye infracción al principio de igualdad jurídica el empleo de acciones de discriminación positiva que permitan ha de determinado grupo humano, en situación social desventajosa, facilitar el ejercicio de esta libertad.

¹³² Utilizamos el término "empresa" en su acepción más general, esto es, el intento o designio de hacer una cosa; y no en su acepción económica que la relaciona con el ámbito de lo comercial o mercantil exclusivamente.

producción y circulación de contenidos propios así como en la recepción de contenidos producidos por otras personas, con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable y equitativo, centrado en los derechos y necesidades del ser humano.

En materia de derecho a la comunicación, la legitimidad de una norma o disposición de cualquier índole que establezca limitaciones al ejercicio de este derecho o genere obligaciones para los Estados y las personas naturales y jurídicas que se hallan bajo su jurisdicción dependerá de que ella se haya elaborado y aprobado bajo estricta observancia de los procedimientos previstos para tal efecto; y, de que guarde absoluta coherencia con los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y las Constituciones y leyes de los Estados que protejan en igual o mayor medida tales derechos.

Anexo No.6

Declaración de Chapultepec

Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994

Esta conferencia celebrada en el Castillo de Chapultepec, que congrego a líderes políticos, escritores, académicos, abogados constitucionalistas, directores de periódicos y ciudadanos de toda América, fue el resultado de más de un año de trabajo en el que se examinaron los desafíos y presiones sobre libertad de expresión y la libertad de prensa en las democracias del hemisferio. La declaración contiene diez principios fundamentales necesarios para que una prensa libre cumpla su papel esencial en la democracia. Ha sido suscrita y endosada por jefes de Estado, prominentes líderes y ciudadanos, y organizaciones tanto del norte como del sur.

PREÁMBULO

En el umbral de un nuevo milenio, América puede ver su futuro afincada en la democracia. La apertura política ha ganado terreno. Los ciudadanos tienen mayor conciencia de sus derechos. Elecciones periódicas, gobiernos, parlamentos, partidos políticos, sindicatos, asociaciones y grupos sociales de la más variada índole, reflejan más que en ningún otro momento de nuestra historia las aspiraciones de la población.

En el ejercicio democrático, varios logros suscitan el optimismo, pero también aconsejan la prudencia. La crisis de las instituciones, las desigualdades, el atraso, las frustraciones transformadas en intransigencia, la búsqueda de recetas fáciles, la incompreensión sobre el carácter del proceso democrático y las presiones sectoriales, son un peligro constante para el progreso alcanzado. Constituyen también obstáculos potenciales para seguir avanzando.

Por todo ello, es deber de quienes vivimos en este hemisferio, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, consolidar la vigencia de las libertades públicas y los derechos humanos.

La práctica democrática debe reflejarse en instituciones modernas, representativas y respetuosas de los ciudadanos; pero debe presidir también la vida cotidiana. La democracia y la libertad, binomio indisoluble, solo germinarán con fuerza y estabilidad si arraigan en los hombres y mujeres de nuestro continente.

Sin la práctica diaria de ese binomio, los resultados son previsibles: la vida individual y social se trunca, la interacción de personas y grupos queda cercenada, el progreso material se distorsiona, se detiene la posibilidad de cambio, se desvirtúa la justicia, el desarrollo humano se convierte en mera ficción. La libertad no debe ser coartada en función de ningún otro fin. La libertad es una, pero a la vez múltiple en sus manifestaciones; pertenece a los seres humanos, no al poder.

Porque compartimos esta convicción, porque creemos en la fuerza creativa de nuestros pueblos y porque estamos convencidos de que nuestro principio y destino deben ser la libertad y la democracia, apoyamos abiertamente su manifestación más directa y vigorosa, aquella sin la cual el ejercicio democrático no puede existir ni reproducirse: la libertad de expresión y de prensa por cualquier medio de comunicación.

Los firmantes de esta declaración representamos distintas herencias y visiones. Nos enorgullecemos de la pluralidad y diversidad de nuestras culturas, y nos felicitamos de que confluyan y se unifiquen en el elemento que propicia su florecimiento y creatividad: la libertad de expresión, motor y punto de partida de los derechos básicos del ser humano.

Solo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Solo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Solo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad. Por esto, rechazamos con vehemencia a quienes postulan que libertad y progreso, libertad y orden, libertad y estabilidad, libertad y justicia, libertad y gobernabilidad, son valores contrapuestos.

Sin libertad no puede haber verdadero orden, estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad. La libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa.

Sabemos que no toda expresión e información pueden encontrar acogida en todos los medios de comunicación. Sabemos que la existencia de la libertad de prensa no garantiza automáticamente la práctica irrestricta de la libertad de expresión. Pero también sabemos que constituye la mejor posibilidad de alcanzarla y, con ella, disfrutar de las demás libertades públicas.

Sin medios independientes, sin garantías para su funcionamiento libre, sin autonomía en su toma de decisiones y sin seguridades para el ejercicio pleno de ella, no será posible la práctica de la libertad de expresión. Prensa libre es sinónimo de expresión libre.

Allí donde los medios pueden surgir libremente, decidir su orientación y la manera de servir al público, allí también florecen las posibilidades de buscar información, de difundirla sin cortapisas, de cuestionarla sin temores y de promover el libre intercambio de ideas y opiniones. Pero, cuando con el pretexto de cualesquiera objetivos se cercena la libertad de prensa, desaparecen las demás libertades.

Nos complace que, tras una época en que se pretendió legitimar la imposición de controles gubernamentales a los flujos informativos, podamos coincidir ahora en la defensa de la libertad. En esta tarea, muchos hombres y mujeres del mundo estamos unidos. Sin embargo, también abundan los ataques. Nuestro continente no es una excepción. Aún persisten países con gobiernos despóticos que reniegan de todas las libertades, especialmente, las que se relacionan con la expresión. Aún los delincuentes, terroristas y narcotraficantes amenazan, agreden y asesinan periodistas.

Pero no solo así se vulnera a la prensa y a la expresión libres. La tentación del control y de la regulación coaccionante ha conducido a decisiones que limitan la acción independiente de los medios de prensa, periodistas y ciudadanos que desean buscar y difundir informaciones y opiniones.

Políticos que proclaman su fe en la democracia son a menudo intolerantes ante las críticas públicas. Sectores sociales diversos adjudican a la prensa culpas inexistentes. Jueces con poca visión exigen que los periodistas divulguen fuentes que deben permanecer en reserva. Funcionarios celosos niegan a los ciudadanos acceso a la información pública. Incluso las constituciones de algunos países democráticos contienen ciertos elementos de restricción sobre la prensa.

Al defender una prensa libre y rechazar imposiciones ajenas, postulamos, asimismo, una prensa responsable, compenetrada y convencida de los compromisos que supone el ejercicio de la libertad.

PRINCIPIOS

Una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión o de prensa, cualquiera sea el medio de comunicación.

Porque tenemos plena conciencia de esta realidad, la sentimos con profunda convicción y estamos firmemente comprometidos con la libertad, suscribimos esta Declaración, con los siguientes principios:

1. No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.
4. El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.
5. La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa.
6. Los medios de comunicación y los periodistas no deben ser objeto de discriminaciones o favores en razón de lo que escriban o digan.
7. Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.
8. El carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.
9. La credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos. Son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.
10. Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público.

La lucha por la libertad de expresión y de prensa, por cualquier medio, no es tarea de un día; es afán permanente. Se trata de una causa esencial para la democracia y la civilización en nuestro hemisferio. No sólo es baluarte y antidoto contra todo abuso de autoridad: es el aliento cívico de una sociedad. Defenderla día a día es honrar a nuestra historia y dominar nuestro destino. Nos comprometemos con estos principios.

Anexo No.7

Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información

Campaña Global para la Libertad de Expresión

artículo 19 - International Center Against Censorship

INTRODUCCIÓN

El derecho a la información está garantizado en el derecho internacional, inclusive como parte de la garantía de la libertad de expresión, en el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Muchos países, en distintas partes del mundo, están asignando efecto legal a ese derecho, tanto mediante la consagración del derecho de acceso a la información en sus constituciones, como mediante la aprobación de leyes que dan efecto práctico a ese derecho, estableciendo procedimientos concretos para su ejercicio.

Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información está basada en las prácticas internacionales óptimas, según se reflejan en la publicación de ARTICLE 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, y en una serie de leyes sobre la libertad de información de distintos países. Su propósito es, en particular, satisfacer la necesidad de libertad de información de los países del Asia meridional y, en tal sentido, refleja un estilo de redacción del derecho común, aunque, al mismo tiempo, el modelo representa normas mundiales en esta esfera y, por tanto, también tiene relevancia para los países del derecho civil.

En este contexto, el término 'modelo' no pretende sugerir que todos los países deban tomar esta ley como referencia fija para su propia legislación. Cada país tiene necesidades y estructuras de información diferentes a las que se deben adaptar las leyes. Más bien, el término 'modelo' se utiliza en el sentido de que es mediante una ley que incorpore el tipo de disposiciones aquí propuestas que se da máximo efecto a la divulgación práctica de información, de acuerdo con las normas óptimas sobre el derecho del público a la información.

Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información (la Ley) establece un derecho legal ejecutable de acceso a la información de órganos públicos previa solicitud. Cualquiera puede reclamar ese derecho y tanto la información como los órganos públicos están definidos con amplitud. La Ley también establece un derecho más limitado de acceso a la información de órganos privados cuando ello es necesario para el ejercicio o la protección de algún derecho. A este respecto, sigue a la legislación sudafricana en el reconocimiento de que una parte considerable de la información importante está en manos de órganos privados y de que su exclusión del ámbito de la ley socavaría sustancialmente el derecho a la información.

En cuanto al proceso, la Ley establece el requisito de que los órganos públicos designen funcionarios especiales encargados de la información, los que tienen el deber de promover los objetivos de la ley. Sin embargo, se puede presentar la solicitud a cualquier funcionario del órgano de que se trate. Se debe responder a las solicitudes dentro de los 20 días, prorrogables a 40 en el caso de solicitudes de información voluminosa que no sean atendibles dentro del plazo original. Cuando la información se necesite para salvaguardar la vida o la libertad, la misma debe suministrarse dentro de las 48 horas. La persona que solicita la información puede especificar la forma en que desea recibirla. Los cargos no pueden superar el costo real de suministrar la información y no podrán aplicarse a solicitudes de interés personal o público.

Como elemento esencial, la Ley establece la designación de un comisionado de información independiente con facultades para examinar toda denegación de información y con el mandato general de promover los objetivos de la ley. El Comisionado puede recibir denuncias y emprender su propia supervisión. Asimismo, puede exigir a los órganos que revelen información e inclusive imponer sanciones por incumplimiento deliberado.

La Ley prevé una serie de excepciones, de acuerdo con la práctica internacional, inclusive en cuanto a la información personal, la información comercial y confidencial, la salud y seguridad, la represión, la defensa y la formulación de políticas, pero estas excepciones están sujetas estrictamente a la prevalencia del interés público y, algunas, a plazos preestablecidos.

En la Parte III de la Ley se imponen una serie de obligaciones positivas a los órganos públicos, incluido el requisito de publicar cierto tipo de información y de mantener en orden sus registros, de acuerdo con el Código de Prácticas que publicará el Comisionado.

En la Parte VI de la Ley se establece la protección de los denunciantes o personas que divulgan información sobre infracciones o actos ilícitos, siempre que hayan actuado de buena fe, en la creencia razonable de que la información es razonablemente verdadera y revela evidencias de infracción o amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente.

Por último, Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información dispone la protección de quienes revelan información de buena fe ante una solicitud y, al mismo tiempo, impone responsabilidad penal a quienes obstruyen deliberadamente el acceso a la información o destruyen registros o pruebas.

Una Ley Modelo sobre la Libertad de Información

Una Ley para promover la máxima divulgación de información en el interés del público, garantizar el derecho de toda persona de acceder a la información y establecer mecanismos efectivos para ejercer ese derecho.

Apruébase por [órgano pertinente, por ejemplo, el Parlamento] en los siguientes términos:

PARTE I: DEFINICIONES Y PROPÓSITO

Definiciones

1. En la presente Ley, excepto que el contexto exija lo contrario:

- (a) "Comisionado" es la Oficina del Comisionado de la Información establecida en la Parte V, o el titular de la misma, según lo requiera el contexto;
- (b) "funcionario de información" es una persona con responsabilidades específicas en virtud de la presente Ley, que todo órgano público debe designar de conformidad con la Sección 16(1);
- (c) "funcionario" es toda persona empleada por el órgano de que se trate, sea en forma permanente o temporaria, a tiempo parcial o a tiempo completo;
- (d) "ministro" es el ministro de gobierno responsable de la administración de justicia;
- (e) "órgano privado" tiene el significado que se le asigna en la subsección 6(3);
- (f) "órgano público" tiene el significado que se le asigna en la subsección 6(1) y (2);
- (g) "publicar" significa poner a disposición del público información de manera en general accesible e incluye las formas de divulgación impresa, por radiodifusión y electrónica;
- (h) "información personal" es toda información que se relacione con una persona concreta y que permita su identificación, y
- (i) "registro" tiene el significado que se le asigna en la Sección 7.

Propósito

2. Son propósitos de la presente Ley:

- (a) otorgar derecho de acceso a la información en poder de órganos públicos, de acuerdo con los principios de que dicha información debe estar a disposición del público, de que las excepciones necesarias a ese derecho de acceso deben ser limitadas y específicas y de que las decisiones sobre la divulgación de dicha información deben estar sujetas a revisión independiente del gobierno, y

(b) otorgar derecho de acceso a la información en poder de órganos privados cuando ello sea necesario para el ejercicio o protección de un derecho, sujeto únicamente a excepciones limitadas y específicas.

PARTE II: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PODER DE ÓRGANOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

Libertad de información

3. Toda persona tiene derecho a la libertad de información, incluido el derecho de acceso a la información en poder de órganos privados, sujeto únicamente a las disposiciones de la presente Ley.

Derecho general de acceso

4. (1) Toda persona que solicite información a un órgano público tendrá derecho, sujeto únicamente a las disposiciones de las Partes II y IV de la presente Ley:

(a) a ser informada, sea que obren o no en poder del órgano público los registros que contengan esa información o de los que se pueda extraer dicha información, y

(b) si esos registros obran en poder del órgano público, a que se le comunique dicha información.

(2) Toda persona que solicite a un órgano privado información necesaria para el ejercicio o protección de un derecho, sujeto únicamente a las disposiciones pertinentes de las Partes II y IV de la presente Ley, tendrá derecho a que se le comunique dicha información.

Legislación que prohíbe o restringe la divulgación

5. (1) La presente Ley prevalece por sobre toda disposición de otra ley que prohíba o restrinja la divulgación de un registro por un órgano público o privado.

(2) Ninguna disposición de la presente Ley limita o restringe de alguna otra manera la divulgación de información dispuesta por otra ley, política o práctica.

Organos públicos y privados

6. (1) A los efectos de la presente Ley, órgano público es todo órgano:

(a) establecido por la Constitución o al amparo de la Constitución;

(b) establecido por ley;

(c) que forme parte de un nivel o poder del Estado;

(d) en propiedad o bajo control del gobierno o el Estado, o sustancialmente financiado por el gobierno o el Estado;

(e) que cumpla una función legal o pública,

salvo que los órganos indicados en la subsección (1)(e) son órganos públicos sólo en el desempeño de sus funciones legales o públicas.

(2) El Ministro puede ordenar la designación como órgano público de todo órgano que desempeñe una función pública.

(3) A los efectos de la presente Ley, órgano privado es todo órgano no público que:

(a) desempeñe un oficio, actividad o profesión, pero sólo en calidad de tal, o

(b) tenga personería jurídica.

Registros

7. (1) A los efectos de la presente Ley, registro es toda información registrada, independientemente de su forma, fuente, fecha de creación o estatuto oficial, haya sido o no creada por el órgano en cuyo poder obra, y sea o no clasificada.

(2) A los efectos de la presente Ley, un órgano público o privado posee un registro si: -

(a) el propio órgano público o privado posee el registro y no obra en su poder a nombre de otra persona; o

(b) el registro obra en poder de otra persona a nombre del órgano público o privado.

Solicitud de información

8. (1) A los efectos de la Sección 4, una solicitud de información es una solicitud por escrito ante un funcionario de un órgano público o privado, lo suficientemente detallada como para que un funcionario experimentado determine, con un esfuerzo razonable, si obra o no en poder del órgano un registro con dicha información.
- (2) En los casos en que la solicitud de información de conformidad con la Sección 4(1) no cumpla con las disposiciones de la subsección (1), el funcionario que la recibe, sujeto a la subsección (5), brindará, libre de cargos, la asistencia razonable necesaria para que la solicitud cumpla con la subsección (1).
- (3) La persona que, por ser analfabeta o discapacitada, no pueda formular la solicitud por escrito de conformidad con la Sección 4(1), podrá formular una solicitud verbal, y el funcionario que la reciba, sujeto a la subsección (5), la pondrá por escrito, incluyendo su nombre y cargo en el órgano, y entregará copia de la misma a la persona que la presentó.
- (4) Toda solicitud en conformidad con la Sección 4(2) deberá indicar el derecho que el solicitante procura ejercer o proteger y las razones por las cuales se necesita la información para ejercer o proteger ese derecho.
- (5) El funcionario que recibe una solicitud de información puede transferirla al Funcionario de Información a los efectos del cumplimiento de las subsecciones (2) y/o (3).
- (6) Los órganos públicos y privados pueden crear un formulario para las solicitudes de información, siempre que el mismo no retrase irrazonablemente las solicitudes ni imponga una carga indebida en quienes las presentan.
- (7) El órgano público o privado que recibe una solicitud de información entregará al solicitante un recibo que documente su presentación.

Plazos para responder a las solicitudes

9. (1) Sujeto a la subsección (3), el órgano público o privado deberá responder a las solicitudes de información de conformidad con la Sección 4 tan pronto como sea razonablemente posible y, en todo caso, dentro de los veinte días hábiles a partir del recibo de la solicitud.
- (2) Cuando la solicitud se relacione con información que parezca razonablemente necesaria para salvaguardar la vida o la libertad de una persona, deberá responderse dentro de las 48 horas.
- (3) El órgano público o privado puede, previa notificación escrita dentro del plazo inicial de veinte días, prorrogar el plazo de la subsección (1) en la medida estrictamente necesaria y, en todo caso, a no más de cuarenta días hábiles, toda vez que la solicitud implique un gran número de registros o requiera una búsqueda en un gran número de registros y el cumplimiento del plazo de veinte días hábiles interfiera irrazonablemente con las actividades del órgano.
- (4) El incumplimiento de la subsección (1) se considerará una negativa a la solicitud.

Notificación de la respuesta

10. (1) La respuesta en conformidad con la Sección 9 a una solicitud de información en conformidad con la Sección 4(1) debe formularse mediante notificación escrita y establecer: -
- (a) los cargos aplicables, de haberlos, de conformidad con la Sección 11, en relación con cualquiera de las partes de la solicitud a la que se accede, y la forma en que se comunicará la información;
 - (b) razones adecuadas para la denegación de toda parte de la solicitud a la que no se acceda, sujeto únicamente a la Parte IV de la presente Ley;
 - (c) en relación con toda negativa a indicar si el órgano público o privado posee un registro con la información pertinente, el hecho de esa negativa y razones adecuadas para la denegación, y
 - (d) todo derecho de apelación que pueda tener la persona que formula la solicitud.
- (2) La respuesta de conformidad con la Sección 9 a una solicitud de información de conformidad con la Sección 4(2) debe efectuarse mediante notificación escrita y establecer: -
- (a) en relación con cualquiera de las partes de la solicitud a la que se accede, los cargos aplicables, de haberlos, de conformidad con la Sección 11, y la forma en que se comunicará la información, y
 - (b) en relación con toda parte de la solicitud a la que no se acceda, razones adecuadas para la denegación.

(3) En relación con cualquiera de las partes de una solicitud a la que se accede, la comunicación de la información debe efectuarse de inmediato, sujeto únicamente a la Sección 11.

Cargos

11. (1) La comunicación de información en virtud de una solicitud conforme a la Sección 4 por parte de un órgano público o privado, con sujeción a las subsecciones (2) y (3), puede estar condicionada al pago de un cargo razonable que no excederá del costo real de la búsqueda, preparación y comunicación de la información.

(2) No se requerirá el pago de cargos por solicitudes de información personal ni por solicitudes en interés del público.

(3) El Ministro puede, previa consulta con el Comisionado, establecer normas que dispongan:

(a) la manera en que se han de calcular los cargos;

(b) que no se impondrán cargos en los casos prescritos, y

(c) que ningún cargo podrá exceder de cierto máximo.

(4) Los órganos públicos no requerirán el pago de cargos en virtud de la sub-sección (1) cuando los costos de su recaudación superen su monto.

Medios de comunicación de la información

12. (1) Cuando en la solicitud se indique una preferencia en cuanto a la forma de comunicación de la información contenida en la subsección (2), el órgano público o privado que comunique la información en virtud de una solicitud conforme a la Sección 4 lo hará, sujeto a la subsección (3), de acuerdo con esa preferencia.

(2) Las solicitudes de información pueden indicar las siguientes preferencias en cuanto a la forma de comunicación de la información: -

(a) una copia fidedigna del registro en forma permanente o de otra índole;

(b) una oportunidad de inspeccionar el registro, cuando sea necesario, utilizando equipo normalmente a disposición del órgano;

(c) una oportunidad de copiar el registro, utilizando el propio equipo del solicitante;

(d) una transcripción escrita de las palabras contenidas en medios sonoros o visuales;

(e) una transcripción del contenido del registro en medios impresos, sonoros o visuales cuando esa transcripción se pueda realizar utilizando equipo normalmente a disposición del órgano, y

(f) una transcripción del registro a partir de una forma taquigráfica u otra forma codificada.

(3) El órgano público o privado no estará obligado a comunicar la información en la forma indicada por el solicitante cuando ello: -

(a) interfiera irrazonablemente con el funcionamiento efectivo del órgano, o

(b) vaya en detrimento de la preservación del registro.

(4) Cuando los registros se encuentren en más de un idioma, la comunicación del mismo se efectuará en el que de ellos escoja el solicitante.

Si el registro no obra en poder del órgano

13. (1) Cuando el funcionario que recibe una solicitud en virtud de la Sección 4(1) considere que la misma se refiere a información no contenida en ningún registro del órgano público, puede transferir la solicitud al Funcionario de Información a los efectos del cumplimiento de los términos de esta Sección.

(2) Cuando el Funcionario de Información reciba una solicitud en virtud de la sub-sección (1), confirmará si el órgano público dispone o no de un registro con esa información y, en caso negativo, si sabe de otro órgano público en cuyo poder obre esa información, tan pronto como sea practicable: -

(a) transferirá la solicitud a ese órgano público e informará de ello al solicitante, o indicará al solicitante en poder de qué órgano pública obra el registro pertinente, según cuál sea la manera más expedita para otorgar acceso a la información.

(3) Cuando se transfiera una solicitud de conformidad con la subsección (2)(a), el plazo para responder a solicitudes en virtud de la Sección 9 empezará a correr a partir de la fecha de la transferencia.

(4) El órgano privado que reciba una solicitud en virtud de la Sección 4(2) en relación con información no contenida en un registro que obre en su poder notificará al solicitante que no posee la información.

Solicitudes maliciosas, reiterativas o irrazonables

14. (1) Los órganos públicos y privados no están obligados a responder a pedidos de información maliciosos o cuando hayan respondido recientemente a un pedido sustancialmente similar de la misma persona.

(2) Los órganos públicos y privados no están obligados a responder a pedidos de información cuando ello desvíe irrazonablemente sus recursos.

PARTE III: MEDIDAS DE PROMOCIÓN DE LA APERTURA

Guía para usar la Ley

15. (1) El Comisionado, tan pronto como sea practicable, compilará en cada idioma oficial una guía clara y sencilla con información práctica que facilite el ejercicio efectivo de los derechos amparados en la presente Ley y dará a dicha guía la divulgación más amplia posible, en una forma accesible.

(2) La guía dispuesta en la subsección (1) será periódicamente actualizada, según sea necesario.

Funcionario de información

16. (1) Todos los órganos públicos designarán un Funcionario de Información para asegurar que el público tenga fácil acceso a la información pertinente a dicho Funcionario de Información, incluido su nombre, funciones y forma de contactarlo.

(2) Aparte de las obligaciones específicamente dispuestas en otras secciones de la presente Ley, el Funcionario de Información tendrá las responsabilidades siguientes: -

(a) promover dentro del órgano público las mejores prácticas posibles en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de registros, y

(b) servir de contacto central dentro del órgano público para la recepción de solicitudes de información, la asistencia a personas que procuran obtener información y la recepción de denuncias individuales en relación con el desempeño del órgano público en relación con la divulgación de información.

Deber de publicar

17. En interés del público, todo órgano público publicará y divulgará en una forma accesible, por lo menos anualmente, información clave como: -

(a) la descripción de su estructura, funciones, deberes y finanzas;

(b) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público;

(c) todo mecanismo de solicitud o denuncia directa a disposición del público en relación con acciones u omisiones de ese órgano, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;

(d) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de registro, los tipos y formas de la información que obra en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información;

(e) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;

(f) toda reglamentación, política, norma, directriz o manual en relación con el desempeño de las funciones de ese órgano;

(g) el contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y que afecte al público, junto con sus fundamentos, toda interpretación autorizada de ellas y todo antecedente importante, y

(h) todo mecanismo o procedimiento por el cual el público pueda presentar peticiones o argumentos, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese órgano.

Guía sobre el deber de publicar

18. El Comisionado:

- (a) publicará una guía sobre normas mínimas y prácticas óptimas en relación con el deber de los órganos públicos de publicar, conforme a la Sección 17, y
- (b) previa solicitud, brindará asesoramiento al órgano público en relación con su deber de publicar.

Mantenimiento de registros

19. (1) Todo órgano público está obligado a mantener sus registros de manera de facilitar el derecho a la información, según lo dispuesto en la presente Ley y de acuerdo con el Código de Prácticas estipulado en la subsección (3).

(2) Todo órgano público garantizará el establecimiento de procedimientos adecuados para la corrección de la información personal.

(3) Previa consulta adecuada con las partes interesadas, el Comisionado divulgará y actualizará oportunamente un Código de Prácticas en relación con el mantenimiento, administración y eliminación de registros, así como con la transferencia de registros a [nombre del órgano encargado de los archivos nacionales].

Capacitación del personal

20. Todo órgano público garantizará la capacitación adecuada de sus funcionarios en relación con el derecho a la información y la implementación efectiva de la presente Ley.

Informes al Comisionado de la Información

21. Los Funcionarios de Información de los órganos públicos presentarán anualmente al Comisionado un informe sobre la actividades del órgano público en virtud de la presente Ley o en la promoción de la presente Ley, y el mismo incluirá datos sobre:

- (a) el número de solicitudes de información recibidas, concedidas parcial o totalmente y denegadas;
- (b) la frecuencia con que se recurrió a las secciones de la presente Ley para denegar parcial o totalmente solicitudes de información;
- (c) las apelaciones a las negativas de brindar información;
- (d) los cargos impuestos a las solicitudes de información;
- (e) sus actividades en conformidad con la Sección 17 (deber de publicar);
- (f) sus actividades en conformidad con la Sección 19 (mantenimiento de registros); y
- (g) sus actividades en conformidad con la Sección 20 (capacitación del personal).

PARTE IV: EXCEPCIONES

Prevalencia del interés público

22. No obstante toda otra disposición en contrario de esta Parte, ningún órgano público podrá negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, ni negarse a brindar información, a menos que el daño al interés protegido supere el interés público en su divulgación.

Información públicamente disponible

23. No obstante toda otra disposición en contrario de esta Parte, ningún órgano podrá negarse a brindar información cuando la misma esté públicamente disponible.

Divisibilidad

24. Si una solicitud de información se relaciona con un registro que contiene dicha información y que, sujeto a esta Parte, está en el ámbito de una excepción, se comunicará al solicitante toda información contenida en el registro que no esté en el ámbito de la excepción, en la medida en que pueda ser razonablemente separada del resto.

Información personal

25. (1) Los órganos pueden negarse a indicar si obra o no en su poder un registro o negarse a comunicar información cuando acceder a la solicitud implique la divulgación irrazonable de información personal de un tercero.

(2) La subsección (1) no se aplica si:

- (a) el tercero ha aceptado efectivamente que se divulgue la información;
- (b) el solicitante es tutor o curador del tercero, o familiar directo o albacea testamentario de un tercero fallecido;
- (c) el tercero falleció hace más de veinte años, o
- (d) la persona es o fue funcionario de un órgano público y la información se relaciona con su función pública.

Privilegio jurídico

26. Los órganos pueden negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información cuando la misma esté amparada por un derecho a la reserva en procesos legales, a menos que el titular de ese derecho haya renunciado al mismo.

Información comercial y confidencial

27. Los órganos pueden negarse a comunicar información si: -

- (a) la información fue obtenida de un tercero y comunicarla constituiría un abuso de confianza judicialmente impugnabile;
- (b) la información fue obtenida en confianza de un tercero y:
 - i. contiene un secreto comercial; o
 - ii. su comunicación perjudicaría gravemente o es probable que perjudique gravemente los intereses comerciales o financieros de ese tercero, o
- (c) la información fue obtenida en confianza de otro Estado u organización internacional, y su comunicación perjudicaría gravemente o es probable que perjudique gravemente las relaciones con ese Estado u organización internacional.

Salud y seguridad

28. Los órganos pueden negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información, cuando acceder a la solicitud ponga en peligro o sea probable que ponga en peligro la vida, salud o seguridad de una persona.

Aplicación de la ley

29. Un órgano puede negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información, cuando acceder a la solicitud pueda causar o sea probable que cause grave perjuicio en: -

- (a) la prevención o detección de un delito;
- (b) el arresto o procesamiento de delincuentes;
- (c) la administración de justicia;
- (d) la determinación o recaudación de un impuesto o derecho;
- (e) la aplicación de controles de inmigración, o

(f) la determinación por un órgano público de la justificación o no de una acción civil o penal o de una acción regulatoria conforme a una disposición legal.

Defensa y seguridad

30. Un órgano puede negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información cuando acceder a la solicitud cause o sea probable que cause grave perjuicio a la defensa o seguridad nacional de [nombre del Estado].

Intereses económicos públicos

31. (1) Un órgano puede negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información cuando acceder a la solicitud cause o sea probable que cause grave perjuicio a la capacidad del gobierno para gestionar la economía de [nombre del Estado].

(2) Un órgano puede negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información cuando acceder a la solicitud cause o sea probable que cause grave perjuicio a los intereses comerciales o financieros legítimos de un órgano público.

(3) No se aplican las subsecciones (1) y (2) en la medida en que la solicitud se relacione con los resultados de un producto o prueba ambiental y la información correspondiente revele un grave riesgo para la seguridad pública o el medio ambiente.

Formulación de políticas y operación de los órganos públicos

32. (1) Un órgano puede negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, o negarse a comunicar información cuando acceder a la solicitud pueda o sea probable que pueda: -

(a) causar grave perjuicio a la formulación efectiva de una política gubernamental;

(b) comprometer seriamente el éxito de una política por su divulgación prematura;

(c) socavar sustancialmente el proceso deliberativo de un órgano público al inhibir el libre y franco asesoramiento o intercambio de opiniones, o

(d) socavar sustancialmente la eficacia de un procedimiento de prueba o auditoría a cargo de un órgano público.

(2) La subsección (1) no se aplica a hechos, análisis de hechos, datos técnicos o información estadística.

Plazos

33. (1) Las disposiciones de las secciones 26 a 31 se aplican únicamente en la medida en que el daño previsto pueda o sea probable que pueda producirse en el momento en que se considera la solicitud o con posterioridad a ello.

(2) Las secciones 27(c), 29, 30 y 31 no se aplican a un registro de 30 años o más.

PARTE V: EL COMISIONADO DE LA INFORMACIÓN

Designación del Comisionado de la Información

34. (1) El Comisionado será designado por el [Jefe de Estado] previa nominación por mayoría de dos tercios del [órgano u órganos legislativos], y tras un proceso acorde con los siguientes principios: -

(a) participación del público en el proceso de nominación;

(b) transparencia y apertura, y

(c) publicación de una breve lista de candidatos.

(2) No podrá ser designado Comisionado quien: -

(a) ocupe un cargo oficial, sea empleado de un partido político, ocupe un cargo electivo o de confianza en el gobierno central o local, o

(b) haya sido condenado, tras el debido proceso, de acuerdo con principios jurídicos internacionalmente aceptados, de un delito violento y/o un delito de deshonestidad o dolo que no haya sido objeto de indulto

o amnistía.

(3) El Comisionado tendrá un mandato de siete años y podrá ser designado nuevamente por un segundo mandato, pudiendo ser exonerado por el [Jefe de Estado] previa recomendación aprobada por mayoría de dos tercios del [órgano u órganos legislativos].

Independencia y competencias

35. (1) El Comisionado tendrá autonomía operativa y administrativa de toda otra persona o entidad, incluido el gobierno y todos sus organismos, excepto lo que específicamente disponga la ley.

(2) El Comisionado tendrá todas las competencias directas e incidentales necesarias para el cumplimiento de sus funciones conforme a lo dispuesto en la presente Ley, incluida la plena personería jurídica y la facultad de adquisición, tenencia y enajenación de bienes.

Remuneración y gastos

36. El Comisionado será remunerado con un sueldo igual al de un juez de la Suprema Corte [o nombre del órgano judicial equivalente] y tendrá derecho al pago de los gastos razonables de viaje y viáticos en el desempeño de sus funciones.

Personal

37. El Comisionado puede designar los funcionarios y empleados necesarios que le permitan el cumplimiento de sus deberes y el desempeño de sus funciones.

Actividades generales

38. Aparte de toda otra competencia y responsabilidad dispuesta en la presente Ley, el Comisionado podrá:

- (a) supervisar el cumplimiento de las obligaciones que la presente Ley impone a los órganos públicos e informar al respecto;
- (b) formular recomendaciones de reformas de carácter general y dirigidas a órganos públicos específicos;
- (c) cooperar con actividades de capacitación de funcionarios públicos o emprender estas actividades en relación con el derecho a la información y la aplicación efectiva de la presente Ley;
- (d) remitir a las autoridades pertinentes los casos que razonablemente revelen pruebas de delitos cometidos en el marco de la presente Ley, y
- (e) divulgar públicamente los requisitos de la presente Ley y los derechos individuales en ella amparados.

Informes

39. (1) Dentro de los tres meses a partir de la terminación de cada ejercicio financiero, el Comisionado presentará ante [órgano u órganos legislativos] un informe anual sobre el cumplimiento de la presente Ley por parte de los órganos públicos, las actividades de su oficina y las cuentas auditadas de esta durante el ejercicio fiscal.

(2) El Comisionado podrá presentar oportunamente ante [órgano u órganos legislativos] todo otro informe que considere pertinente.

Protección del Comisionado

40. (1) No se interpondrá acción penal o civil contra el Comisionado ni contra una persona que actúe en su nombre o bajo su dirección, por actos, declaraciones o dichos de buena fe en el ejercicio de las facultades o funciones dispuestas en la presente Ley.

(2) A los efectos de la legislación sobre difamación y calumnias, los dichos y la información en el marco de una investigación conforme a la presente Ley goza de inmunidad, a menos que los dichos sean vertidos o la información suministrada con malicia.

PARTE VI: APLICACIÓN DE LA LEY POR EL COMISIONADO

Denuncias ante el Comisionado

41. La persona que haya solicitado información puede pedir al Comisionado una decisión de que un órgano público o privado no ha cumplido una obligación en virtud de la Parte II, por ejemplo, por: -
- (a) negarse a indicar si un registro obra o no en su poder, en contravención de la Sección 4;
 - (b) no responder a una solicitud de información dentro de los plazos establecidos en la Sección 9;
 - (c) no suministrar notificación escrita de su respuesta a una solicitud de información, de conformidad con la Sección 10;
 - (d) no comunicar la información de inmediato, en contravención de la Sección 10(3);
 - (e) aplicar un cargo excesivo, en contravención de la Sección 11; o
 - (f) no comunicar la información en la forma solicitada, en contravención de la Sección 12.

Decisión en torno a las denuncias

42. (1) El Comisionado, sujeto a la subsección (2), adoptará una decisión en torno a las peticiones en virtud de la Sección 41 tan pronto como sea razonablemente posible y, en todo caso, dentro de los 30 días, tras dar oportunidad al denunciante y al órgano público o privado pertinente para presentar sus puntos de vista por escrito.

El Comisionado puede desestimar sumariamente las peticiones cuando:

- (a) sean manifiestamente carentes de fundamento, maliciosas o claramente carentes de mérito; o
 - (b) el peticionario no haya recurrido a todo mecanismo efectivo y oportuno de apelación interna ofrecido por el órgano público o privado.
- (2) En toda petición en virtud de la Sección 41, corresponderá al órgano público o privado la carga de probar que actuó conforme a las obligaciones que le impone la Parte II.
- (3) En su decisión en virtud de la subsección (1), el Comisionado podrá: -
- (a) rechazar la petición;
 - (b) exigir que el órgano público o privado adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que impone la Parte II;
 - (c) exigir que el órgano público compense al peticionario por toda pérdida o perjuicio sufridos, y/o
 - (d) en casos de incumplimiento obvio o deliberado de una obligación dispuesta en la Parte II, imponer una multa al órgano público.
- (4) El Comisionado notificará de su decisión, incluido todo derecho de apelación, al peticionario y al órgano público o privado.

Implementación directa de la decisión

43. (1) El Comisionado podrá, después de dar al órgano público oportunidad de presentar sus puntos de vista por escrito, decidir que dicho órgano no ha cumplido una obligación dispuesta en la Parte III.
- (2) En su decisión en virtud de la subsección (1), el Comisionado podrá exigir que el órgano público adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones dispuestas en la Parte III, inclusive mediante: -
- (a) la designación de un funcionario de información;
 - (b) la publicación de cierta información y/o categorías de información;
 - (c) la introducción de ciertos cambios en sus prácticas en relación con el mantenimiento, la gestión y la destrucción de registros, y/o la transferencia de registros al [órgano de archivo pertinente, como el archivo general de la nación];
 - (d) mejoramiento de la capacitación de su personal en derecho a la información;
 - (e) la presentación al Comisionado de un informe anual, en cumplimiento de la Sección 21; y/o
 - (f) en caso de incumplimiento obvio o deliberado de una obligación dispuesta en la Parte III, el pago de una multa.
- (3) El Comisionado notificará al órgano público de su decisión, inclusive de todo derecho de apelación.

Competencias del Comisionado en materia de investigaciones

44. (1) A los efectos de adoptar una decisión en virtud de la Sección 42 o 43, el Comisionado tendrá competencias para realizar una investigación completa, inclusive mediante órdenes que exijan la presentación de pruebas y la citación de testigos.

(2) Durante una investigación en virtud de la subsección (1), el Comisionado podrá examinar cualquier registro al que se aplique la presente Ley, y bajo ningún fundamento se podrá sustraer a ese examen registro alguno.

Apelación de las decisiones y órdenes del Comisionado

45. (1) El peticionario, o el órgano público o privado pertinente, podrá, dentro de un plazo de 45 días, apelar ante la justicia solicitando la revisión total de una decisión del Comisionado en virtud de la Sección 42 o 43, o de una orden en virtud de la Sección 44(1).

(2) En toda apelación de una decisión en virtud de la Sección 42, corresponderá al órgano público o privado la carga de la prueba de que actuó de acuerdo con las obligaciones dispuestas en la Parte II.

Carácter obligatorio de las decisiones y órdenes del Comisionado

46. Al vencer el plazo de 45 días para apelar en virtud de la Sección 45, el Comisionado puede certificar por escrito ante la justicia todo incumplimiento de una decisión adoptada en virtud de la Sección 42 or 43, o o de una orden en virtud de la Sección 44(1), y la justicia considerará ese incumplimiento según las normas relacionadas con la desobediencia a un tribunal.

PARTE VII: DENUNCIANTES

Denunciantes

47. (1) Nadie podrá ser objeto de sanción legal, administrativa o laboral, independientemente de cualquier incumplimiento de una obligación legal o laboral, por divulgar información sobre un acto ilícito o información que revele grave amenaza para la salud, la seguridad o el medio ambiente, siempre que actúe de buena fe y en la creencia razonable de que la información era sustancialmente verdadera y revelaba evidencias de un acto ilícito o una grave amenaza para la salud, la seguridad o el medio ambiente.

(2) A los efectos de la subsección (1), puede ser un acto ilícito la comisión de un delito, el incumplimiento de una obligación, un juicio violatorio de derechos, la corrupción o deshonestidad o una conducta administrativa culposa o negligente en relación con un órgano público.

PARTE VIII: RESPONSABILIDAD PENAL Y CIVIL

Divulgación de información de buena fe

48. Nadie será objeto de acción civil o penal ni de perjuicio laboral por un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente Ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.

Delitos

49. (1) Es delito actuar deliberadamente con intención de: -

(a) obstruir el acceso a un registro, en contravención de la Parte II de la presente Ley;

(b) obstruir el cumplimiento por un órgano público de un deber dispuesto en la Parte III de la presente Ley;

(c) interferir en la labor del Comisionado, o

(d) destruir registros sin autorización legal.

(2) Toda persona que cometa un delito en virtud de la subsección (1) se hará pasible de una condena

sumaria al pago de una multa máxima de [monto máximo de la multa] y/o a una pena de penitenciaría de hasta dos años.

PARTE IX: DISPOSICIONES VARIAS

Reglamentación

50. (1) El Ministro puede, por notificación en el Diario Oficial [o nombre de la publicación oficial pertinente] y tras consulta con el Comisionado, reglamentar:
- (a) otras formas de comunicación de la información en virtud de la Sección 12(2);
 - (b) la capacitación de funcionarios en virtud de la Sección 20;
 - (c) los informes del Comisionado en virtud de la Sección 21;
 - (d) toda notificación dispuesta en la presente Ley, o
 - (e) toda cuestión administrativa o procesal necesaria para dar efecto a la presente Ley.
- (2) Antes de su publicación en el Diario Oficial, toda reglamentación en conformidad con la subsección (1) debe ser presentada ante [nombre del órgano u órganos legislativos].

Interpretación

51. En la interpretación de una disposición de la presente Ley, la justicia debe adoptar la interpretación razonable de la misma que dé mayor efectividad al derecho a la información.

Título abreviado y encabezamiento

52. (1) La presente Ley puede citarse como la Ley del Derecho a la Información de [año].
- (2) La presente Ley entrará en vigencia en la fecha de su promulgación por [nombre de la instancia pertinente, como el Presidente, Primer Ministro o Ministro], no obstante lo cual entrará automáticamente en vigor a los seis meses de su aprobación, de no haber proclamación en ese lapso.

Anexo No.8

Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación

**Abierta a la firma por la Asamblea General en su resolución 630 (VII),
de 16 de diciembre de 1952**

Entrada en vigor: 24 de agosto de 1962, de conformidad con el artículo VIII

Preámbulo

Los Estados Contratantes,

Deseosos de hacer efectivo el derecho de sus pueblos a estar plena y fielmente informados,

Deseosos de mejorar la mutua comprensión entre sus pueblos mediante la libre circulación de informaciones y opiniones,

Deseosos de proteger así a la humanidad contra el flagelo de la guerra, de impedir la repetición de toda agresión, cualquiera que sea su procedencia, y de combatir toda propaganda encaminada a provocar o estimular cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión o que pueda producir tales efectos,

Considerando el peligro que para el mantenimiento de relaciones amistosas entre los pueblos y para la conservación de la paz entraña la publicación de informaciones inexactas,

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó, en su segundo período ordinario de sesiones, la adopción de medidas destinadas a combatir la difusión de informaciones falsas o tergiversadas, que puedan ser perjudiciales para las relaciones amistosas entre los Estados,

Considerando, sin embargo, que no es factible por el momento instituir en el plano internacional un procedimiento para averiguar la exactitud de las informaciones que pueda llevar a la imposición de sanciones por la publicación de informaciones falsas o tergiversadas,

Considerando, además, que para impedir la publicación de informaciones de esta índole o reducir sus efectos perniciosos es, ante todo, necesario elevar el sentido de responsabilidad de quienes se dedican profesionalmente a su difusión, y fomentar la amplia circulación de las noticias,

Considerando que un medio eficaz para lograr estos fines es dar a los Estados directamente perjudicados por una información que consideren falsa o tergiversada y que haya sido difundida por una agencia de información, la posibilidad de asegurar una publicidad adecuada a sus rectificaciones,

Considerando que la legislación de ciertos Estados no establece un derecho de rectificación del que puedan valerse los gobiernos extranjeros y que, en consecuencia, es conveniente instituir tal derecho en el plano internacional, y

Habiendo resuelto concertar una Convención al efecto,

Han convenido en lo siguiente:

artículo I

A los efectos de la presente Convención:

1. La expresión "despacho informativo" se aplica al material de información transmitido por escrito o por vía de telecomunicaciones, en la forma habitualmente empleada por las agencias de información para transmitir tal material de información, antes de su publicación, a diarios, publicaciones periódicas y organizaciones de radiodifusión;
2. La expresión "agencia de información" se aplica a toda organización, pública o privada, de prensa, radio, cine, televisión o telefotocopia, regularmente dedicada a la obtención y difusión de material de información, creada y organizada con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado Contratante en cuyo territorio esté situada la oficina central de la agencia, y que funcione con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado Contratante en cuyo territorio ejerza su actividad;
3. La palabra "corresponsal" se aplica a todo nacional de un Estado Contratante o a toda persona empleada por una agencia de información de un Estado Contratante, que en cualquiera de los dos casos se dedique profesionalmente a la obtención y difusión de material de información, y que, cuando se encuentre fuera de su país, se identifique como corresponsal por un pasaporte válido o por un documento análogo aceptado internacionalmente.

artículo II

1. Reconociendo que la responsabilidad profesional de los corresponsales y de las agencias de información les impone dar cuenta de los hechos sin discriminación y sin separarlos de los elementos conexos necesarios para su recta apreciación, a fin de fomentar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, favorecer la comprensión y la cooperación entre las naciones y contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

Considerando asimismo que, conforme a la ética profesional, todos los corresponsales y agencias de información, en el caso de que se haya demostrado que ciertos despachos informativos transmitidos o publicados por ellos son falsos o tergiversados, deberían seguir la práctica establecida de transmitir por los mismos medios, o de publicar, rectificaciones de tales despachos;

Los Estados Contratantes convienen en que, cuando un Estado Contratante alegue que determinado despacho informativo, capaz de perjudicar sus relaciones con otros Estados o su prestigio o dignidad nacionales, es falso o tergiversado y tal despacho informativo haya sido transmitido de un país a otro por corresponsales o agencias de información de un Estado Contratante o no contratante, y publicado y difundido en el extranjero, aquel Estado podrá presentar su versión de los hechos (denominada en adelante "comunicado") a los Estados Contratantes en cuyos territorios haya sido publicado o difundido. Al mismo tiempo, se enviará un ejemplar del comunicado al corresponsal o a la agencia de información interesados, a fin de que tal corresponsal o agencia de información pueda rectificar el despacho informativo de que se trate.

2. Tales comunicados sólo podrán referirse a despachos informativos y no deberán contener comentarios ni expresar opiniones. No serán más extensos de lo necesario para rectificar la alegada inexactitud o tergiversación y deberán ir acompañados del texto íntegro del despacho tal como fue publicado y difundido y de la prueba de que ha sido enviado desde el extranjero por un corresponsal o por una agencia de información.

artículo III

1. Dentro del plazo más breve posible, y en todo caso dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recibo de un comunicado transmitido con arreglo a las disposiciones del artículo II,

todo Estado Contratante, sea cual fuere su opinión respecto de los hechos de que se trate, deberá:

- a) Distribuir el comunicado a los corresponsales y agencias de información que ejerzan actividades en su territorio, por las vías habitualmente utilizadas para la transmisión de informaciones sobre asuntos internacionales destinadas a la publicación; y
- b) Transmitir el comunicado a la oficina principal de la agencia de información cuyo corresponsal sea responsable del envío del respectivo despacho, si tal oficina está situada en su territorio.

2. En caso de que un Estado Contratante no cumpla la obligación que le impone este artículo respecto de un comunicado de otro Estado Contratante, este último podrá aplicar el principio de reciprocidad y observar la misma actitud cuando el Estado que haya faltado a sus obligaciones le presente ulteriormente un comunicado.

artículo IV

1. Si alguno de los Estados Contratantes al cual se haya transmitido un comunicado con arreglo al artículo II no cumple, dentro del plazo prescrito, las obligaciones impuestas en el artículo III, el Estado Contratante que ejerza el derecho de rectificación podrá remitir tal comunicado, acompañado del texto íntegro del despacho publicado o difundido al Secretario General de las Naciones Unidas; y, al mismo tiempo, notificará su gestión al Estado objeto de la reclamación, el cual podrá, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la notificación, presentar al Secretario General sus observaciones, que sólo podrán referirse a la alegación de no haber cumplido las obligaciones que le impone el artículo III.

2. En todo caso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo del comunicado, el Secretario General deberá dar, por los medios de difusión de que disponga, adecuada publicidad al comunicado, acompañado del despacho y de las observaciones eventualmente presentadas por el Estado objeto de la reclamación.

artículo V

Toda controversia entre dos o más Estados Contratantes, respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por negociaciones, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia, a menos que los Estados Contratantes interesados convengan en otro modo de arreglo.

artículo VI

1. La presente Convención quedará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de todo Estado invitado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Libertad de Información, celebrada en Ginebra en 1948, así como de cualquier otro Estado autorizado al efecto por una resolución de la Asamblea General.

2. La presente Convención será ratificada por los Estados signatarios, conforme a sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

artículo VII

1. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de todos los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo VI.

2. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

artículo VIII

Cuando seis de los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo VI hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o adhesión, la presente Convención entrará en vigor entre ellos treinta días después de la fecha en que haya sido depositado el sexto instrumento de ratificación o adhesión. La Convención entrará en vigor para cada uno de los Estados que ulteriormente la ratifiquen o se adhieran a ella, treinta días después de la fecha en que hayan depositado su respectivo instrumento de ratificación o de adhesión.

artículo IX

Las estipulaciones de la presente Convención se extenderán o serán aplicables igualmente al territorio metropolitano de cada Estado Contratante y a todos los territorios, ya sean no autónomos, en fideicomiso o coloniales, que estén administrados o gobernados por tal Estado.

artículo X

Todo Estado Contratante podrá denunciar la presente Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

artículo XI

La presente Convención cesará en su vigencia a partir de la fecha en que se haga efectiva la denuncia que reduzca a menos de seis el número de los Estados Partes.

artículo XII

1. Todo Estado Contratante podrá pedir en cualquier momento la revisión de la presente Convención, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General determinará las medidas que en su caso hayan de adoptarse respecto de tal petición.

artículo XIII

El Secretario General de las Naciones Unidas notificará a los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo VI:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones que reciba en virtud de los artículos VI y VII;
- b) La fecha en que la presente Convención entre en vigor en virtud del artículo VIII;
- c) Las denuncias que reciba en virtud del artículo X;
- d) La abrogación en virtud del artículo XI;
- e) Las notificaciones que reciba en virtud del artículo XII.

artículo XIV

1. La presente Convención, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso serán igualmente auténticos, quedará depositada en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copia certificada de la presente Convención a cada uno de los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo VI.

3. La presente Convención será registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas, en la fecha en que comience su vigencia.

Anexo No.9

El derecho del público a saber

Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información

artículo 19 - International Center Against Censorship

Junio de 1999

Principios redactados por la organización no gubernamental artículo 19 - International Center Against Censorship. Estos principios, que han merecido el respaldo del Relator Especial de Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, se basan en las leyes y normas internacionales y regionales, en la evolución de la práctica de los Estados y en los principios jurídicos generales reconocidos por la comunidad de naciones.

Principio 1 - Máxima divulgación

La legislación relativa a la libertad de información deberá seguir el principio de máxima divulgación, en virtud del cual se presume que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias (véase el principio 4). Este principio encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental. El principal objetivo de la legislación debe ser el de llevar a la práctica el principio de máxima divulgación.

Los órganos públicos tienen el deber de divulgar información y toda persona tiene el correspondiente derecho de recibirla. Todas las personas presentes en el territorio de un país gozarán de este derecho. Su ejercicio no dependerá de que se demuestre un interés específico en la información. Cuando una autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, le incumbirá justificar la negativa en cada etapa del procedimiento. En otras palabras, la autoridad pública ha de demostrar que la información que desea retener está comprendida en el régimen restringido de excepciones, según se explica infra.

Definiciones

Los conceptos de "información" y de "órganos públicos" se definirán con amplitud. Por información se entiende toda la documentación en poder de un órgano público, independientemente de la forma en que se guarde (papel, cinta, grabación electrónica, etc.), de su origen (provenga del órgano público en cuestión o de otro órgano) y de la fecha de elaboración. La legislación también se aplicará a la documentación clasificada como secreta, que se registrará por el mismo régimen que el resto de la documentación.

A los fines de la divulgación, la definición de órgano público se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales. Deberá, pues, incluir todos los niveles del Estado, incluidos la administración local, los órganos electivos, los órganos regulados por un estatuto especial, las industrias nacionalizadas y las empresas públicas, así como los órganos no ministeriales o "quangos" (organizaciones cuasi no gubernamentales), los órganos judiciales y las entidades privadas que realizan funciones públicas (como, por ejemplo, el mantenimiento de caminos o la explotación de ferrocarriles). También habría que incluir a las entidades privadas que manejen información cuya divulgación pueda disminuir el riesgo de dañar algún interés público fundamental, como el medio ambiente o la salud. El régimen de libertad de información basado en los principios establecidos en el presente documento también se aplicaría a las organizaciones intergubernamentales.

Destrucción de documentos

Para proteger la integridad y disponibilidad de los documentos la ley debe tipificar como delito la obstrucción del acceso a un documento o su destrucción deliberada. También debe establecer normas mínimas de mantenimiento y conservación de los documentos en los órganos públicos. Estos órganos deben tener la obligación de asignar los recursos y la atención necesarios para garantizar el mantenimiento adecuado de la documentación. Además, a fin de impedir cualquier falsificación o alteración de esos documentos, la obligación de divulgación deberá aplicarse al documento en sí y no solamente a la información que contiene.

Principio 2 - Obligación de publicar

Los órganos públicos tendrán la obligación de publicar la información importante.

La libertad de información entraña no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad. El tipo de información que deba publicarse dependerá del órgano en cuestión. La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar.

Como mínimo, los órganos públicos deberán tener la obligación de publicar las siguientes categorías de información:

- Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costes, objetivos, cuentas verificadas, normas, logros, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente al público;
- Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;
- Directrices sobre los procedimientos por los que el público pueda hacer aportaciones a las propuestas políticas o legislativas de importancia;
- El tipo de información en poder del órgano y la forma en que esta información se guarda;
- El contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca.

Principio 3 - Promoción de la transparencia en la administración pública

Los órganos públicos promoverán activamente la transparencia.

Informar al público de sus derechos y promover una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas de la legislación relativa a la libertad de información. La experiencia de distintos países demuestra que una administración pública recalcitrante puede socavar la legislación más progresiva. Por lo tanto, las actividades de promoción son un elemento esencial de un régimen de libertad de información. En esa esfera las actividades específicas variarán de un país a otro, dependiendo de factores tales como la forma en que está organizada la administración pública, la existencia de obstáculos importantes a la libre divulgación de información, los niveles de alfabetismo y el grado de sensibilización de la población. La ley exigirá que se dediquen la atención y los recursos necesarios a la cuestión de promover las metas de la legislación.

Educación del público

Como mínimo, la ley establecerá formas de educación pública y difusión de información sobre el derecho de acceso a la información, la cantidad de información que estará disponible y la forma en que podrán ejercerse tales derechos. En aquellos países donde la distribución de periódicos sea escasa y los niveles de analfabetismo altos, las emisiones de radio y televisión serán un instrumento particularmente importante para esa difusión y educación. Habría que buscar alternativas innovadoras, como, por ejemplo, reuniones

ciudadanas abiertas o unidades de cine móviles. Lo ideal sería que realizaran estas actividades tanto los órganos públicos interesados como un órgano oficial creado especialmente y con una financiación adecuada -ya sea el que revisa las solicitudes de información u otro órgano establecido específicamente para este fin.

Lucha contra la cultura del secreto oficial

La ley establecerá varios mecanismos para acabar con la cultura del secretismo en la administración pública. Entre ellos figurará el requisito de que los órganos públicos instruyan a sus empleados en la libertad de información. Esta instrucción versará sobre la importancia y el alcance de la libertad de información, los procedimientos para acceder a la información, la forma de mantener los documentos y de acceder eficazmente a ellos, el alcance de la protección a las personas que revelan información secreta y el tipo de información que el órgano está obligado a publicar.

El órgano oficial responsable de la educación del público también intervendrá en la promoción de la transparencia en la administración. Entre las iniciativas posibles se cuentan incentivos para los órganos públicos con un buen desempeño, campañas para abordar los problemas del secretismo y campañas de comunicación para alentar a los órganos que logren mejoras y criticar a los que sigan actuando con insuficiente transparencia. Otra posibilidad es la presentación de un informe anual al parlamento y/o a los órganos parlamentarios sobre los problemas no resueltos y los logros, que también podría incluir las medidas tomadas para mejorar el acceso del público a la información, todos los obstáculos restantes al libre flujo de información que hayan sido identificados, y las medidas que se tomarán ese año.

Se alentará a los órganos públicos a adoptar códigos internos en materia de acceso y transparencia.

Principio 4 - Régimen restringido de excepciones

Las excepciones se definirán con claridad y precisión y estarán sujetas a criterios estrictos de "daños" e "interés público".

Se deberá atender a todas las solicitudes privadas de información presentadas a los órganos públicos, a menos que el órgano público de que se trate demuestre que la información está amparada por el régimen restringido de excepciones. Una negativa a divulgar información no estará justificada a menos que la autoridad pública demuestre que la información reúne tres condiciones estrictas.

Las tres condiciones:

- La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley.
- La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin; y
- El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación.

Ningún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley, aun cuando la mayoría de sus funciones estén amparadas por las excepciones. Esto regirá para todos los poderes del Estado (es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial), así como para todas las funciones del gobierno (incluidas, por ejemplo, las funciones de los órganos de defensa y de seguridad). La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso.

Nunca podrán estar justificadas las restricciones destinadas a proteger al gobierno de situaciones embarazosas o de la revelación de actuaciones indebidas.

Fines legítimos que justifican las excepciones

La ley establecerá una lista completa de los fines legítimos que justificarán la negativa a divulgar información. Esta lista sólo incluirá los intereses que constituyen una razón legítima para negarse a divulgar documentos y estará limitada a fines tales como la represión del delito, la protección de la intimidad, la seguridad nacional, el secreto comercial y demás tipos de confidencialidad, la seguridad pública o individual, y la eficacia e integridad de la gestión pública.

Las excepciones estarán muy bien definidas para evitar la inclusión de material que no lesione intereses legítimos. Se basarán en el contenido más que en el tipo de documento. Para cumplir con esta norma las excepciones estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo. Por ejemplo, la justificación para que la información tenga carácter confidencial por motivos de seguridad nacional puede desaparecer una vez haya remitido una determinada amenaza a la seguridad nacional.

La denegación deberá cumplir el criterio de daño importante

No es suficiente que la información esté comprendida entre los fines legítimos enumerados en la ley. El órgano público también deberá demostrar que la divulgación de la información lesionaría gravemente ese fin legítimo. En algunos casos de la divulgación pueden derivarse a la vez daños y beneficios. Por ejemplo, la revelación de corrupción en el ejército puede, a primera vista, ser perjudicial para la defensa nacional pero, en realidad, servirá con el tiempo para suprimir esa corrupción y fortalecer las fuerzas armadas. Para que en tales casos la negativa a divulgar información sea legítima, la divulgación debería tener por efecto neto un daño importante.

Interés público superior

Aunque se demuestre que la divulgación de la información causaría un daño importante a un fin legítimo, deberá procederse a ella si entraña un beneficio superior a ese daño. Por ejemplo, determinada información puede ser de carácter privado, pero al mismo tiempo revelar la existencia de corrupción en altos niveles del gobierno. En tal caso, el daño al fin legítimo deberá sopesarse contra el interés público de la divulgación. Cuando este último sea mayor, la ley deberá estipular la obligación de divulgar la información.

Principio 5 - Procedimiento para facilitar el acceso

Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente y existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación.

Se estipularán procedimientos para decidir sobre las solicitudes de información en tres instancias diferentes: procedimiento interno del órgano público; recurso a un órgano administrativo independiente; y recurso judicial. Cuando sea necesario se tomarán disposiciones para garantizar el pleno acceso a la información de determinados grupos, por ejemplo las personas que no saben leer ni escribir, las que no entienden el idioma del documento, o las que padecen determinadas discapacidades, como los ciegos.

Se dispondrá que todos los órganos públicos establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir información. Generalmente, los órganos designarán a una persona que se encargará de dar curso a estas solicitudes y de garantizar el cumplimiento de la ley.

También se dispondrá que los órganos públicos ayuden a quienes hayan presentado solicitudes relacionadas con información ya publicada, o solicitudes que no sean claras, que resultan excesivamente amplias o que por cualquier otra razón haya que reformular. Por otra parte, los órganos públicos deberán tener la posibilidad de rechazar las solicitudes frívolas o insultantes. Los órganos públicos no estarán obligados a suministrar información que ya figure en una publicación, pero en ese caso el órgano deberá remitir al solicitante a la publicación de que se trate.

La ley establecerá plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique por razones de peso expuestas por escrito.

Apelaciones

Cuando proceda, se preverá la apelación interna ante una autoridad superior designada en el marco de un órgano público facultado para revisar la decisión original.

En todos los casos la ley establecerá el derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente contra cualquier negativa de un órgano público a divulgar información. Podrá tratarse de un órgano independiente ya creado, tal como el defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos, o un órgano establecido específicamente para ese fin. En cualquiera de los casos el órgano deberá reunir ciertas condiciones y ejercer determinadas facultades. Su independencia estará garantizada, formalmente y por el procedimiento de designación de su jefe o de los integrantes de su junta directiva.

Los nombramientos estarán a cargo de órganos representativos, como por ejemplo una comisión parlamentaria integrada por todos los partidos, y el procedimiento será abierto, con participación del público, por ejemplo con respecto a la presentación de candidaturas. Los integrantes de un órgano de este tipo deberán reunir ciertos niveles de profesionalidad, independencia y capacidad, y estarán sujetos a normas estrictas para evitar conflictos de intereses.

El procedimiento por el que el órgano administrativo ha de tramitar las apelaciones contra decisiones de denegar información deberá ser ágil y lo menos costoso posible. Esto garantizará que todas las personas tengan acceso a él y que no quede invalidado por demoras excesivas el propósito mismo de la solicitud de información.

El órgano administrativo deberá tener plenas facultades para investigar cualquier apelación, incluida la facultad de exigir la comparecencia de testigos y, lo que es más importante, de obligar al órgano público a proporcionar la información o los documentos para examinarlos en privado, de ser necesario y estar justificado.

Concluida la investigación, el órgano administrativo tendrá la facultad de rechazar la apelación, de pedir al órgano público que divulgue la información, de corregir cualquier tasa aplicada por el órgano público, y de multar al órgano público por recurrir a tácticas dilatorias y/o imponerle las costas de la apelación.

El órgano administrativo también tendrá la facultad de remitir a los tribunales los casos en los que haya pruebas de obstrucción ilícita del acceso o destrucción intencional de documentación.

Tanto el solicitante como el órgano público podrán apelar judicialmente contra las decisiones del órgano administrativo. Esta apelación podrá referirse al fondo de la cuestión y no estará limitada a determinar si el órgano administrativo ha actuado razonablemente. Esto garantizará que se preste la debida atención a resolver las cuestiones difíciles y que se promueva un criterio consecuente en las cuestiones relativas a la libertad de expresión.

Principio 6 - Coste

La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio.

El coste de ganar acceso a la información de los órganos públicos no será tan alto que disuada a los interesados, ya que la razón de ser de las leyes sobre libertad de información es promover el libre acceso a la información. Está cumplidamente demostrado que los beneficios a largo plazo de esta libertad son muy

superiores a sus costes. En cualquier caso, la experiencia de varios países parece indicar que los costes de acceso no son una forma eficaz de reducir los gastos de un régimen de libertad de información.

En diversos lugares del mundo se han empleado diferentes sistemas para garantizar que los costes no se conviertan en factor disuasivo. En algunas jurisdicciones se ha empleado un sistema de dos tramos, con una tarifa fija para cada solicitud y una tarifa progresiva dependiente del costo real de recuperar y suministrar la información. Esa tarifa variable debería suprimirse o reducirse considerablemente para las solicitudes de información personal o de interés público (se presumirá la existencia de interés público cuando un objetivo de la solicitud sea publicar la información). En algunas jurisdicciones se imponen tarifas más altas a las solicitudes comerciales como forma de subvencionar las solicitudes de interés público.

Principio 7 - Reuniones abiertas

Las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público.

La libertad de información incluye el derecho del público a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y a participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la legislación relativa a la libertad de información estipulará en principio que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.

En este contexto, por órganos "ejecutivos" se entiende, principalmente, los que tienen facultades decisorias, por lo que no estarían comprendidos los órganos que sólo imparten asesoramiento. Los comités políticos -reuniones de miembros del mismo partido político- no se consideran órganos ejecutivos.

Estarán incluidas, en cambio, las reuniones de los órganos electivos y de sus comisiones, juntas de planificación y de zonificación, juntas de autoridades públicas y de educación, y organismos públicos de desarrollo industrial.

En este contexto, por "reunión" se entiende principalmente una reunión oficial, es decir, la convocatoria oficial de un órgano público para tratar de asuntos públicos. Los elementos que dan carácter oficial a una reunión son el requisito de quórum y la aplicación de normas de procedimiento.

Es necesario que la reunión se anuncie para que el público tenga realmente la oportunidad de participar en ella, y la ley exigirá que la convocatoria de la reunión se publique con la anticipación suficiente para facilitar la asistencia.

Las reuniones podrán ser cerradas, pero sólo de conformidad con el procedimiento establecido y siempre que existan razones adecuadas para ello. Toda decisión de que una reunión se celebre a puerta cerrada se tomará en una reunión pública. Los motivos en que puede sustentarse esa decisión son más numerosos que las excepciones a la norma de divulgación, pero no ilimitados. Entre las razones que pueden justificar que se declare cerrada una reunión, en determinadas circunstancias, se cuentan la salud y la seguridad públicas, investigaciones u operaciones policiales, cuestiones relacionadas con el personal o la intimidad, cuestiones comerciales y asuntos de seguridad nacional.

Principio 8 - Precedencia de la divulgación

Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas.

La Ley sobre libertad de información estipulará que el resto de la legislación deberá interpretarse, en la medida de lo posible, en forma compatible con sus disposiciones. De no ser posible, las demás leyes

aplicables a la información en poder de organismos públicos se regirán por los principios fundamentales de la legislación sobre libertad de información.

El régimen de excepciones establecido en la Ley sobre libertad de información será exhaustivo, y no se permitirá que otras leyes lo amplíen. En particular, las leyes que regulan el secreto no podrán prohibir que los funcionarios públicos divulguen información cuando estén obligados a hacerlo en virtud de la Ley sobre libertad de información.

A largo plazo habría que asumir el compromiso de armonizar todas las leyes relativas a la información con los principios fundamentales de la libertad de información.

Además, no habrá que sancionar a un funcionario cuando la divulgación de información haya respondido a una solicitud presentada en virtud de la libertad de información, y haya sido hecho de buena fe, aunque posteriormente resulte que la información no debía divulgarse. De otra forma se seguirá manteniendo la cultura del secreto de la que participan muchos órganos públicos, ya que para evitar riesgos personales los funcionarios pueden ser excesivamente cautelosos con las solicitudes de información.

Principio 9 - Protección de quienes revelan actuaciones indebidas

Deberá protegerse a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas.

Habrá que proteger a las personas de toda sanción jurídica, administrativa o laboral por haber revelado información sobre actuaciones indebidas.

En este contexto por "actuación indebida" se entiende la comisión de un delito penal, el incumplimiento de un deber jurídico, la denegación de justicia, un acto de corrupción o deshonestidad, o un caso grave de mala administración de un órgano público. El concepto también comprende la amenaza grave a la salud, la seguridad o el medio ambiente, esté relacionada o no con una actuación concreta. Quienes denuncien estas irregularidades deberán gozar de protección, siempre que hayan actuado de buena fe y en la creencia razonable de que la información era en sustancia verdadera. Tal protección se aplicará aun cuando la divulgación entrañe el incumplimiento de una obligación jurídica o laboral.

En algunos países la protección está condicionada a que la información se haya revelado a determinadas personas u órganos de control. Si bien esto es, en general, adecuado, habría que extender la protección al caso de divulgación a otras personas, o incluso a los medios de comunicación, cuando el interés público lo exija.

En este contexto el "interés público" comprenderá situaciones en que el beneficio de la divulgación sea mayor que el daño, o cuando sea necesaria una forma alternativa de revelar la información para proteger un interés clave. Eso puede ocurrir, por ejemplo, cuando la persona que denuncia la irregularidad necesita protección contra represalias, cuando es difícil que el problema pueda resolverse por los mecanismos oficiales, cuando existe una razón excepcionalmente grave para revelar la información, tal como una amenaza inminente a la salud o la seguridad públicas, o cuando existe el riesgo de que sean ocultadas o destruidas las pruebas de la actuación indebida.