

FP

Foreign Policy

EN ESPAÑOL - NOVIEMBRE, 2002
www.foreignpolicy.com

CIRCULACIÓN EXCLUSIVA CON
LA REVISTA GESTIÓN

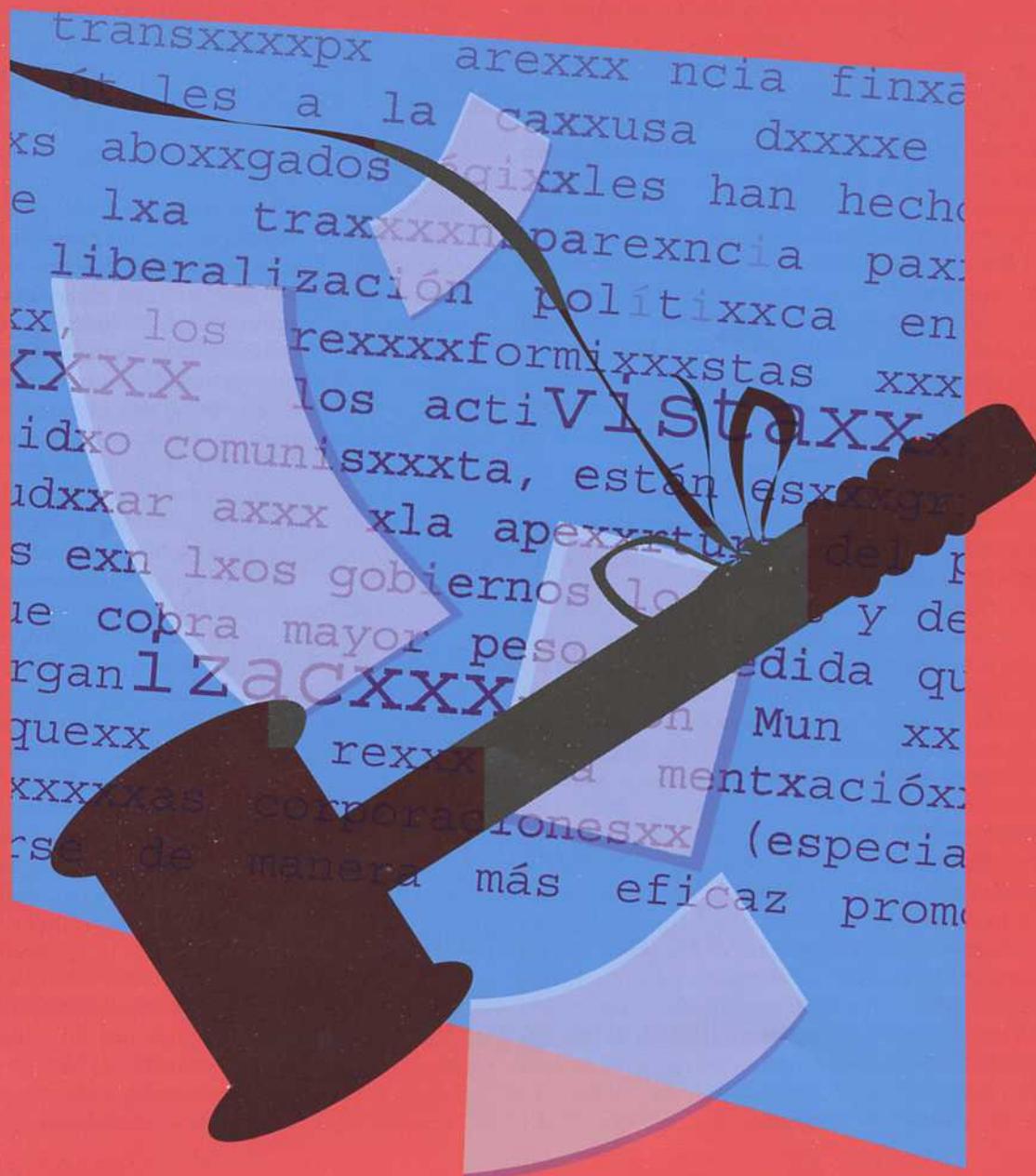
El derecho a la información

Nuevo enfoque para
el ecologismo



El derecho a la información

Por Thomas Blanton



Durante la última década, 26 países han aprobado una nueva legislación que garantiza a sus ciudadanos el acceso a la información gubernamental. Esto se debe a que la libertad de información, como concepto, está evolucionando desde una idea de acusación moral contra la confidencialidad hacia otra que la concibe como herramienta para reglamentar el mercado, incrementar la eficiencia del gobierno y potenciar el crecimiento económico y tecnológico.

La historia bien puede recordar el período entre el desmoronamiento de la Unión Soviética y el ataque al World Trade Center como la década de la apertura. En todo el mundo los movimientos sociales aprovecharon el fin del comunismo y el debilitamiento de las dictaduras para exigir gobiernos más abiertos, democráticos y receptivos. Y éstos respondieron. El ex presidente ruso Boris Yeltsin reveló parcialmente los archivos soviéticos. Por su parte, el ex presidente de Estados Unidos Bill Clinton desclasificó más documentos secretos del gobierno que todos sus predecesores juntos. En tres continentes surgieron comisiones de la verdad que sacaron a la luz casos de desapariciones y de genocidio. Los fiscales iniciaron una cacería de terroristas de Estado, los tribunales encarcelaron a generales y el Internet trastocó la censura y puso fin al monopolio de los medios controlados por el Estado.

Más sorprendente resultó que 26 países –de Japón a Bulgaria, de Irlanda a Sudáfrica y de Tailandia a Gran Bretaña– aprobaron estatutos formales que garantizan a sus ciudadanos el derecho de acceder a la información gubernamental. En 2001, durante la primera semana de vigencia de la ley japonesa se presentaron más de 4.000 solicitudes. Más de medio millón de tailandeses han invocado en tres años la Ley de Información Oficial. La Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés) de EE.UU. es considerada como la norma de acceso más recurrida en el mundo. En 2000, el gobierno federal recibió más de dos millones de solicitudes de ciudadanos, corporaciones y extranjeros –la ley está abierta a “cualquier persona”– y gastó cerca de un dólar por ciudadano estadounidense (\$ 253 millones) para administrar la FOIA. Asimismo, las instituciones multilaterales han tratado de enfrentar los retos relativos a la libertad de información planteados por sus Estados miembros (en la

Unión Europea países como Suecia, Dinamarca y Finlandia critican la cultura de la confidencialidad favorecida por Alemania y Francia), o por la sociedad civil (el Banco Mundial se muestra vacilante con su política de divulgación poco entusiasta).

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, toda vez que el control de la información se reveló como un arma decisiva en la guerra contra el terrorismo, surgieron indicios alarmantes de que los gobiernos estarían tratando de terminar con la década de la apertura. No obstante, en el ámbito mundial la aplicación de nuevas medidas de seguridad y leyes de censura ha sido escasa y esporádica. Canadá consideró la posibilidad de conferir a su ministro de Justicia el poder para descartar su antigua ley de acceso a la información en caso de una emergencia relacionada con el terrorismo, pero luego desistió. La India aprobó la Ordenanza de Prevención contra el Terrorismo, que amenaza con el encarcelamiento a los periodistas que no cooperen con la aplicación de la ley, pero eventos de ese tipo aún no han ocurrido. Gran Bretaña pospuso para 2005 la implantación de su nueva ley de acceso a la información, pero manifestó que el retraso no obedecía a los sucesos del 11 de septiembre.

Irónicamente, la confidencialidad ha resurgido de manera más contundente en el país que pretende ser el más democrático. Incluso antes de los atentados de Al Qaeda el gobierno de Bush hizo valer su privilegio ejecutivo en diversas solicitudes de información crítica, rechazando enérgicamente revelar los nombres de los asesores de política energética del sector privado hechas por el Congreso y posponiendo la divulgación de documentos del mandato de Reagan, invocando para esto la Ley de Archivos Presidenciales. El 11 de septiembre transformó esta tendencia en una conducta algunas veces justificable (como es el caso de los detalles de las operaciones especiales en Afganistán), pero más a menudo explicable en el interés propio. En los últimos meses los funcionarios de la Casa Blanca otorgaron a los ex presidentes el derecho a voto en lo relativo a la divulgación de los registros de sus acciones de gobierno, ordenaron a las agencias emplear la respuesta más restrictiva y legalista posible para las solicitudes en el marco de la FOIA y denunciaron filtraciones de información, mientras los alcaldes y las autoridades locales se han

**El derecho público a estar informado es
un imperativo moral y una herramienta
indispensable para frustrar la corrup-
ción, el despilfarro y el ejercicio defi-
ciente del poder. Sus defensores están de-
safiando al Estado y al poder burocrático.**

Banquetes y corrupción

En 20 años de atención por parte de la prensa y del activismo de la relativamente pequeña comunidad de abogados privados del Japón se produjeron más de 400 ordenanzas sobre la libertad de información en el ámbito local y en las prefecturas. Los abogados o "defensores del pueblo" lograron particular éxito empleando las reglamentaciones locales de acceso a la información para revelar escándalos de alcance nacional como el despilfarro de millones de yenes propiciado por funcionarios del gobierno en alimentos y bebidas para su diversión. En un famoso caso de 1993, los archivos municipales de Sendai revelaron que un grupo de seis funcionarios había consumido 30 botellas de cerveza, 26 garrafas de sake y 4 botellas de sake frío en lo que un analista describió como "pasarla en grande" a costa de los contribuyentes. Como resultado de estas revela-

ciones, entre 1995 y 1997 las 47 prefecturas japonesas redujeron a más de la mitad sus presupuestos para comidas y bebidas, con lo que se ahorraron 12 millardos de yenes (el equivalente a unos 100 millones de dólares de la época).

Más importante aún, en el Japón el movimiento para la divulgación de la información ha ayudado a crear una nueva cultura política. El 2 de abril de 2001, cuando entró en vigor la nueva ley, los ciudadanos japoneses no sólo hicieron filas de miles de personas para presentar solicitudes de información en las oficinas gubernamentales, también los candidatos políticos empezaron a competir para tomar la delantera en las promesas de apertura. De hecho, el nuevo gobernador de la prefectura de Nagano mudó su oficina del tercer piso al primero, cambió paredes por ventanas y adoptó una política de puertas abiertas. De esta manera se está materializando la nueva apertura japonesa.

quejado de que el gobierno federal no comparte información.

Probablemente la obsesión del gobierno de Bush por la confidencialidad termine siendo contraproducente pues, al igual que los mercados, los gobiernos no pueden trabajar en secreto. La oposición más eficaz al deseo del mandatario estadounidense de establecer tribunales militares secretos no provino de liberales civiles, sino de agentes fiscales de carrera y de abogados militares, quienes insistieron en la necesidad de fomentar los juicios abiertos y el debido proceso por motivos constitucionales y jurídicos, así como por razones de eficiencia. Los fiscales saben lo que el presidente Bush ignora –que la apertura combate el terrorismo al conferir un mayor poder a sus ciudadanos, al extirpar las políticas menos favorables y al establecer las responsabilidades de los funcionarios (en especial de los déspotas extranjeros actualmente aliados temporales de EE UU en la guerra contra el terrorismo). En otros países, por otra parte, las motivaciones del movimiento a favor de la libertad de información por lo general no han sido alteradas por la guerra contra el terrorismo. Los defensores de la apertura están desafiando exitosamente al Estado atrincherado y al poder burocrático con el argumento de que el derecho público a estar informado no es solo un imperativo moral, pues también es una herramienta indispensable para frustrar la corrupción, el despilfarro y el ejercicio deficiente del poder.

El escandaloso pasado de la transparencia

La mayoría de las leyes actuales relativas a la libertad de información en el mundo surgieron como resultado de la competencia por el poder político en-

tre parlamentos y gobiernos, partidos de gobierno y de oposición, régimes actuales y previos. De hecho, la primera ley de libertad de información –la Ley de Libertad de Prensa aprobada en Suecia en 1766– fue impulsada por la política partidista, ya que la nueva mayoría parlamentaria deseaba ver documentos que el gobierno anterior había mantenido en secreto.

La FOIA norteamericana, considerada modelo por los reformistas del mundo entero, tampoco fue el producto del esclarecimiento democrático, sino más bien del partidismo democrático. Esta norma surgió del Congreso tras diez años de debates (1955-65), cuando la mayoría demócrata buscaba acceso a las deliberaciones de la rama ejecutiva acaecidas durante el mandato del republicano Dwight D. Eisenhower. La ley de libertad de información estadounidense tal como existe actualmente –caracterizada por su amplia cobertura, sus limitadas excepciones y la posibilidad de una eficaz revisión por parte de los tribunales de las decisiones del gobierno en cuanto a retención de información– de hecho es una versión corregida de la ley de 1966, modificada en 1974 por un Congreso demócrata, con el voto del ex presidente republicano Gerald Ford.

La FOIA no tendría tanto prestigio sin el caso Watergate. En realidad los escándalos han catalizado los movimientos por la libertad de información en el mundo. Canadá aprobó su estatuto sobre libertad de información en 1982, tras ciertos escándalos relacionados con la vigilancia policial y el control gubernamental de la industria. Las protestas contra las condiciones en la industria empacadora de carne y la administración de un banco público de sangre llevaron a Irlanda a aprobar una ley similar en 1997. La ley nacional de acceso a la información aprobada por Japón en 1999 tiene co-

mo antecedente dos décadas de inquietud, desde el caso de soborno Lockheed en los años 70 al encubrimiento burocrático de un caso de contaminación con VIH en el suministro de sangre a principios de los años 90. El movimiento de divulgación de información del Japón comenzó hace 20 años, cuando gracias a las ordenanzas de acceso locales se descubrieron falsificaciones sistemáticas en los informes del gobierno, revelando una corrupción generalizada en las obras públicas y la construcción –un sistema de soborno político que protegió durante 40 años al gobierno de un partido único (ver recuadro “Banquetes y corrupción”).

Si el estallido de escándalos ha sido el catalizador para la reforma en países con una larga tradición democrática, el desmoronamiento de los régimes totalitarios ayudó a impulsar el movimiento por la libertad de información en otras partes del mundo. En Europa, donde la reforma administrativa en la mayoría de los antiguos países comunistas se estancó a principios de los años 90 (debido a los frecuentes cambios de gobierno y a un corrosivo debate sobre la prohibición de ocupar cargos públicos en contra de los antiguos funcionarios del partido comunista), Hungría tomó la iniciativa y aprobó una ley de libertad de información en 1992. Esta norma fue, en parte, la venganza del nuevo régimen contra sus predecesores. De hecho, abrió los archivos y responsabilizó a los comunistas de los delitos previos. Otros países, alentados por el exitoso modelo húngaro, presionados por ONG –que buscan una “sociedad abierta”, como la financiada por el filántropo multimillonario George Soros– y ansiosos por integrarse a la UE y a la OTAN, emprendieron el debate sobre la libertad de información a finales de los años 90. Entre 1998 y 2000 en Estonia, Lituania, Letonia, la República Checa, Eslovaquia y Bulgaria se aplicaron nuevas legislaciones sobre libertad de información; incluso en Bosnia-Herzegovina en 2001, a instancias de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

En Tailandia la Ley de Información Oficial de 1997 fue la culminación de un proceso de reforma política iniciado en 1992 con manifestaciones masivas contra el régimen militar. La crisis económica de 1997 precipitó los acontecimientos cuando una solicitud presenta-

da por una madre disgustada cambió todo el sistema de educación primaria y secundaria (ver recuadro “Libertad de información en las escuelas”). Tras el apartheid, la Constitución sudafricana de 1994 –bajo la cual Nelson Mandela asumió el poder– contiene una estipulación específica que garantiza el acceso de los ciudadanos a la información clasificada por el Estado. La correspondiente ley de ejecución, aprobada en 2000, probablemente sea la más firme del mundo.

Establecimiento de una nueva norma

Como consecuencia de la globalización, el concepto «libertad de información» está abandonando la mera postura moral de denuncia contra la confidencialidad para abarcar un significado valorativo más neutral. Se está erigiendo en otra forma de regulación del mercado, de más eficaz ejercicio del poder, para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de la industria de la información. A manera de ejemplo, en Hungría la adopción de un reglamento de libertad de información implicó el rechazo de esa nación a su pasado comunista. Quizá más importante aún, esa norma combina nuevos derechos de acceso a los archivos gubernamentales con disposiciones sobre protección de información empresarial, ajustándose a las normas europeas –y particularmente alemanas– que protegen los secretos comerciales y la información personal, tratando de atraer la inversión corporativa de Alemania.

Las medidas de transparencia financiera no son necesariamente útiles a la causa de la reforma política, pero sus abogados más hábiles han hecho suyo el discurso de la transparencia para ejercer presión a favor de la liberalización política interna. De hecho, los reformistas chinos y los activistas en contra de la corrupción del partido comunista están esgrimiendo este argumento para transparentar los procesos de toma de decisiones en los gobiernos locales y provinciales. Su argumento, que cobra mayor peso a medida que China se integra en la Organización Mundial del Comercio (OMC), es que la reglamentación de los gobiernos y de las corporaciones (especialmente las globales) puede lograrse de manera más eficaz promoviendo la divulgación total de sus actividades, sin depender de las decisiones de las múltiples burocrá-



cias de los diversos países –que permiten numerosas oportunidades de corrupción. Estos esfuerzos por fomentar la transparencia local tienen mayores probabilidades de éxito que cualquier intento por implantar un estatuto nacional de libertad de información, especialmente si está relacionado con la ejecución de la ley, la seguridad nacional, o las deliberaciones del partido comunista.

Pertenecer a una organización supranacional como la OMC no siempre fomenta la transparencia –como cuando la OTAN rehúsa divulgar archivos sin el consenso de todos sus miembros o exige a Polonia adoptar una nueva ley sobre secretos de Estado. Sin embargo, la mayoría de las veces las organizaciones supranacionales crean una mayor demanda de acceso a la información, dentro de los países y entre ellos. Estas instituciones establecen múltiples flujos de información entre gobiernos, organizaciones multinacionales, medios de comunicación y grupos de ciudadanos, los cuales emplean la información de cada parte para influir en las otras, a menudo con un significativo impacto nacional. A manera de ejemplo, la prensa de Eslovaquia informó sobre las críticas formuladas por EE UU a la elaboración de engañosas estadísticas económicas del gobierno del ex primer ministro Vladimír Meciar. Esta publicidad propició la reforma de la oficina estatal de estadísticas y contribuyó al declive político de Meciar y a la adopción formal de una ley de libertad de información.

Los rudimentos de la apertura

El movimiento internacional a favor de la libertad de información está a un paso de cambiar la definición de lo que sería el correcto ejercicio del poder, usando adecuadamente las reivindicaciones de moral y eficiencia. Está creando nuevas normas, expectativas y requisitos básicos para que un gobierno sea considerado una auténtica democracia. No obstante, al mismo tiempo, este movimiento ni siquiera sabe que lo es. Sus miembros están reinventando constantemente la rueda y buscando modelos pertinentes. Más aún, en EE UU y otros países, arraigados intereses estatales continúan lanzando vigorosos contraataques argumentando motivos de seguridad nacional y la necesidad de procesos de deliberación de carácter privado como contrapeso de los argumentos en pro de la li-

Quizá el reto fundamental que enfrentará el movimiento por la libertad de información será la adaptación a un nuevo clima cultural y psicológico. Como dicen los japoneses, "uno no puede quejarse contra los okami (dioses)".

bertad de información. El régimen ideal de apertura haría que los gobiernos divulguen tanta información que la solicitud formal de datos específicos (así como los procesos administrativo y legal correspondientes) se haría prácticamente innecesaria. Entretanto, los defensores de la apertura han logrado consenso sobre los cinco principios que deben regir la formulación de estatutos o leyes eficaces para liberar la información:

En primer lugar, los estatutos deben partir de la premisa de la apertura. En otras palabras, el Estado no es el propietario de la información, pues ésta pertenece a los ciudadanos. Aunque tradicionalmente, como declaró Luis XIV, "*L'Etat c'est moi*" (el Estado soy yo), por supuesto. Trastocar esta afirmación de política y su legado, las leyes oficiales de confidencialidad (que hacen la vista gorda al "derecho de saber" del público), constituye la primera prioridad de los movimientos por la libertad de información.

En segundo lugar, cualquier excepción a la premisa fundamental –la apertura– debe ser tan específica como sea posible y constar por escrito; no puede depender de la discrecionalidad burocrática ni de los cambios de gobierno. Para los reformistas japoneses las excepciones excesivamente generales, justificadas en el carácter confidencial de la información relativa a personas, serían un enorme obstáculo, pues permiten a los burócratas retener cualquier información personal, sea que su divulgación invada o no la intimidad de los involucrados. Estas exclusiones propician la divulgación de documentos públicos similares a un queso suizo, con todos los nombres de los funcionarios omitidos, incluso el del primer ministro.

En tercer lugar, cualquier excepción debe fundamentarse en un perjuicio identificable con intereses estatales específicos, pues muchos estatutos apenas enumeran categorías generales, como "seguridad nacional" o "relaciones exteriores". En este punto se impone el sentido común: es fácil imaginar el perjuicio resultante de la divulgación de datos como el diseño de armas químicas o las identidades de espías que podrían ser asesinados una vez puestos en evidencia. Sin embargo, la mayoría de los secretos gubernamentales son mucho más subjetivos y sensibles al tiempo. En EE.UU. el ex secretario de Estado Lawrence Eagleburger ha manifestado que buena parte de los secretos

Libertad de información en las escuelas

A principios de 1998, una elitista escuela de Tailandia se metió con la madre equivocada. Sumalee Limpaovart no podía creer que su brillante hija, Nattanich, hubiese reprobado el examen de admisión de una escuela primaria operada por la universidad estatal de Kasetart. Presentó una solicitud para que le proporcionen los exámenes y las calificaciones de todos los que habían rendido la prueba.

Cuando la escuela se rehusó, Sumalee recurrió a la nueva ley de acceso a la información, administrada por la Comisión de Información Oficial (OIC). Al principio la OIC dictaminó que Sumalee sólo podía revisar el examen de su hija. Sin embargo, un tribunal de apelaciones sentenció que los exámenes y las calificaciones constituyan información gubernamental no personal y que, por lo tanto, podían ser revelados. La escuela rehusó cumplir esa orden y los padres de los demás niños demandaron a Sumalee y al tribunal de apelaciones (uno de ellos incluso trató de hacer que el fiscal general enjuiciara a Sumalee por "mala con-

ducta"). Por último, la Corte Suprema ratificó la decisión del tribunal de apelaciones y la escuela Kasetart no tuvo más remedio que presentar las pruebas y las calificaciones. Los documentos revelaron que un niño con la misma calificación que Nattanich –una nota considerada deficiente– había sido aceptado, pero la escuela rehusó explicar exactamente cómo había elegido entre los dos.

Puesto que el otro niño procedía de una familia prominente, Sumalee tenía una buena idea de lo que había sucedido. Presentó ante el Consejo Estatal (que funge de sala constitucional) una queja según la cual la escuela había violado el artículo 30 de la Constitución tailandesa que prohíbe la discriminación basada en la raza, la nacionalidad, el lugar de nacimiento, la edad y la posición social o económica. El Consejo falló a favor de Sumalee y ordenó la abolición en todas las escuelas estatales de criterios de admisión basados en aportes financieros, patrocinios y arreglos por parentesco. Como resultado, actualmente se publican las calificaciones de los exámenes, se prohíben las admisiones privilegiadas y el caso de Sumalee ha despertado la conciencia de los tailandeses en cuanto a su derecho a la información.

que vio en su carrera en el gobierno podrían revelarse fácilmente luego de diez años de creados.

En cuarto lugar, incluso cuando el perjuicio sea identificable, éste debe tener mayor peso que los intereses públicos involucrados en la divulgación de la información. Exponer el diseño de un arma nuclear no beneficia al interés público, pero las políticas que rigen el uso del armamento nuclear son aspectos centrales del ejercicio del poder y del debate ciudadano. EE.UU. incluso ha revelado aspectos específicos sobre contratación y remuneración de espías cuando esa información ha sido necesaria en procesos legales (que son otra forma del interés público), como en el juicio del antiguo hombre fuerte de Panamá, Manuel Noriega.

En quinto lugar, un tribunal, un miembro de una comisión de información, un *ombudsman* u otra autoridad independiente de la burocracia que origina y mantiene la información debe resolver cualquier disputa sobre el acceso a ella. En Nueva Zelanda el *ombudsman* puede desautorizar la retención de información decidida por otro organismo. En Japón un tribunal de tres jueces decide sobre las apelaciones. Y en EE.UU. un juez federal recientemente ordenó la divulgación, amparado en la FOIA, de archivos sobre política energética que el vicepresidente Dick Cheney había rehusado someter al Congreso.

En su intento por implantar estos principios, el movimiento por la libertad de información quizás está demasiado preocupado por los decretos y el lenguaje legal. La libertad de los medios y el interés de la socie-

dad civil pueden ser más importantes que las leyes. Por ejemplo, en Filipinas, sin una ley formal de acceso a la información, los medios y las ONG han expuesto al público archivos gubernamentales e incluso contribuyeron a derrocar al ex presidente Joseph Estrada. Los hábitos de disentimiento y resistencia también pueden perjudicar el movimiento, pues los activistas tienen que aprender a trabajar con y contra los gobiernos, a fin de lograr una verdadera apertura. Las burocracias siempre confundirán a los ciudadanos, a menos que se identifiquen maneras de cambiar sus incentivos (recompensando y promoviendo a los funcionarios receptivos) y, en cierta forma, se reconozcan las limitaciones de recursos y las presiones políticas a las que se encuentran sometidos.

Quizás el reto fundamental que enfrentará el movimiento por la libertad de información será la posibilidad de adaptación de gobiernos y ciudadanos, por igual, a un nuevo clima cultural y psicológico. A manera de ejemplo, en japonés coloquial el término *okami* (Dios) se emplea usualmente para referirse a los funcionarios del gobierno. "Uno no puede quejarse contra los dioses", expresó un activista japonés a un periódico, resumiendo con esta frase la dificultad que experimenta el común de la gente para confrontar al gobierno. O como diría la activista búlgara Gergana Jouleva: "La democracia no es una tarea fácil ni para las autoridades ni para los ciudadanos". **FP**

* Traducción: Lidia Da Silva