

El derecho a la información

por *Fernando Urioste Braga*

EL DERECHO A la información hace referencia a un complejo sistema de relaciones entre diferentes actores que participan en las materias comprendidas. Originariamente se reconoció, como derecho fundamental, el derecho a la libertad de expresión del pensamiento. Ella comprendía la comunicación de pensamientos e ideas en las relaciones interindividuales. Pero esta comunicación no se refería exclusivamente a la que se practica a viva voz en reuniones públicas, sino también la comunicación por medio de la escritura, ya sea en libros o impresos.

E l a u t o r

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor titular de Derechos Humanos en la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay.

Evolución desde la libertad de expresión

La libertad de expresión estuvo siempre estrechamente vinculada a los medios que facilitaban la comunicación interindividual. Al compás de los adelantos técnicos, vendría la libertad de prensa escrita y la realizada a través de medios eléctricos, tales como el teléfono, el telégrafo o la radio. A ellos se agregó la posibilidad de transmitir por imágenes —televisión y otros videos—. Con la extensión de los medios, adquirieron relevancia las personas que hacen de esta comunicación su actividad habitual. Apareció así la figura del periodista y otros comunicadores que juegan también un rol fundamental.

Este tipo de comunicación tiene como destinatario al público en general, por lo cual habrá que garantizar la recepción de los contenidos comunicados. Con la recepción se incluirá el derecho al acceso a las fuentes de información, de modo que la propia libertad de acceso garantice la calidad de la comunicación.

El tema de la verdad y objetividad de la información y su difusión quedarán establecidos definitivamente.

En el campo de la información, el acceso a las fuentes no podía quedar al margen, especialmente en una civilización caracterizada por la enorme riqueza de conocimientos científicos y técnicos. El propio proceso de transformación y evolución de esta técnica se basa en la libertad de investigación y manifiesta un claro designio, contrario, por lo tanto, a constituir una ciencia hermética.

En todo este proceso hay una referencia obligada y es la estrecha relación con la dimensión política de la sociedad. La ideología y todo el movimiento racionalista han hecho cuestión de la libertad de pensamiento y de su expresión. La prensa era el instrumento fundamental para la difusión de las nuevas ideas. Su libertad fue reivindicada por los revolucionarios franceses en la Declaración del 89. Se concebía la libertad para la expresión de ideas, para sus creadores y para sus propagandistas. La imprenta fue el gran instrumento de difusión, pues por su intermedio se llegaba al público, al pueblo, que accedía al conocimiento de las verdades democráticas. Este combate por la libertad de prensa, dirigido contra los gobiernos autoritarios, permitió su caracterización como cuarto poder. La sociedad democrática es la garantía sustancial que permite la difusión de ideas para que pueda ser posible la toma de decisiones por el pueblo soberano.

Surge así la prensa de opinión, estrechamente vinculada a los grupos políticos que, en sus diferentes variaciones o modalidades, caracterizan la agitada vida política de las democracias emergentes en el siglo XIX.

Esta es la visión que recoge nuestra Constitución. La libertad de información es percibida como libertad de expresión de pensamiento.

"Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la Ley por los abusos que cometieren".¹

En este planteo, la libertad de expresión surge como un derecho humano fundamental, que comprende el derecho a expresar libremente las ideas, opiniones, juicios y en general cualquier estado de conciencia. Al mismo tiempo, ella constituye una garantía genérica para el goce de todos los demás derechos.

Hacia el derecho a la información

Cuando la libertad de expresión afecta derechos ajenos o no se ajusta a la verdad de los hechos concernidos, se reconocen los derechos de rectificación y de respuesta.

Estos derechos, en poder de los ciudadanos comunes, han sido incorporados en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 —ratificada por el Uruguay en 1985— y en la Convención de la ONU sobre el derecho de rectificación. Ambos suponen considerar la libertad de expresión también desde el punto de vista del receptor de la noticia, que ve así la posibilidad de que se le reconozcan sus derechos. La comunicación no corre por una sola vía. Junto a los derechos del emisor se perfilan los derechos del receptor; surge así el destinatario de la comunicación. Cuando se trata de medios sociales, el destinatario es la opinión pública, formada por los ciudadanos comunes que deben ser protegidos y amparados en sus derechos.

Se llega así a la doble vía que supone el reconocimiento del derecho a la información. Junto al derecho a dar información, está el otro derecho humano, el derecho a recibir información apropiada a su vida, sus necesidades y sus aspiraciones.

Las disposiciones internacionales también regulan el derecho a la información. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece en su 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".

El Pacto Internacional de Derechos Humanos de la ONU, de 1966, establece a su vez en 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 a su elección".

La Convención Americana de 1969 repite este concepto en el numeral 1 de su artículo 13, donde a la libertad de expresión agrega la libertad de pensamiento.

Se regula como derecho fundamental el derecho a ser informado y a buscar libremente cualquier información que se desee obtener, en particular cuando se refiere a la vida, al trabajo o las decisiones que deben adoptarse, ya sea individualmente o como miembro de la comunidad; la negativa a comunicar una información o la divulgación de una información falsa o deformada, constituyen una infracción de este derecho. También se consagra el derecho del individuo a transmitir a los demás la verdad, tal como la concibe, sobre sus condiciones de vida, sus aspiraciones, sus necesidades y sus quejas. Se infringe este derecho cuando se reduce al individuo al silencio mediante la intimidación o una

sanción, o cuando se le niega el acceso a un medio de comunicación.

La comunicación debe ser un proceso abierto de respuesta, reflexión y debate; este derecho garantiza la libre aceptación de las acciones colectivas y permite al individuo influir en las decisiones colectivas que toman los responsables.

A estos derechos fundamentales hay que sumar el derecho a que se respete la vida privada. Esta será un límite infranqueable a la información, que no podrá lícitamente invadir este ámbito propio de la persona.

El numeral 3 del artículo 19 del Pacto, reconoce que este derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones, expresamente fijadas por la Ley y necesarias para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

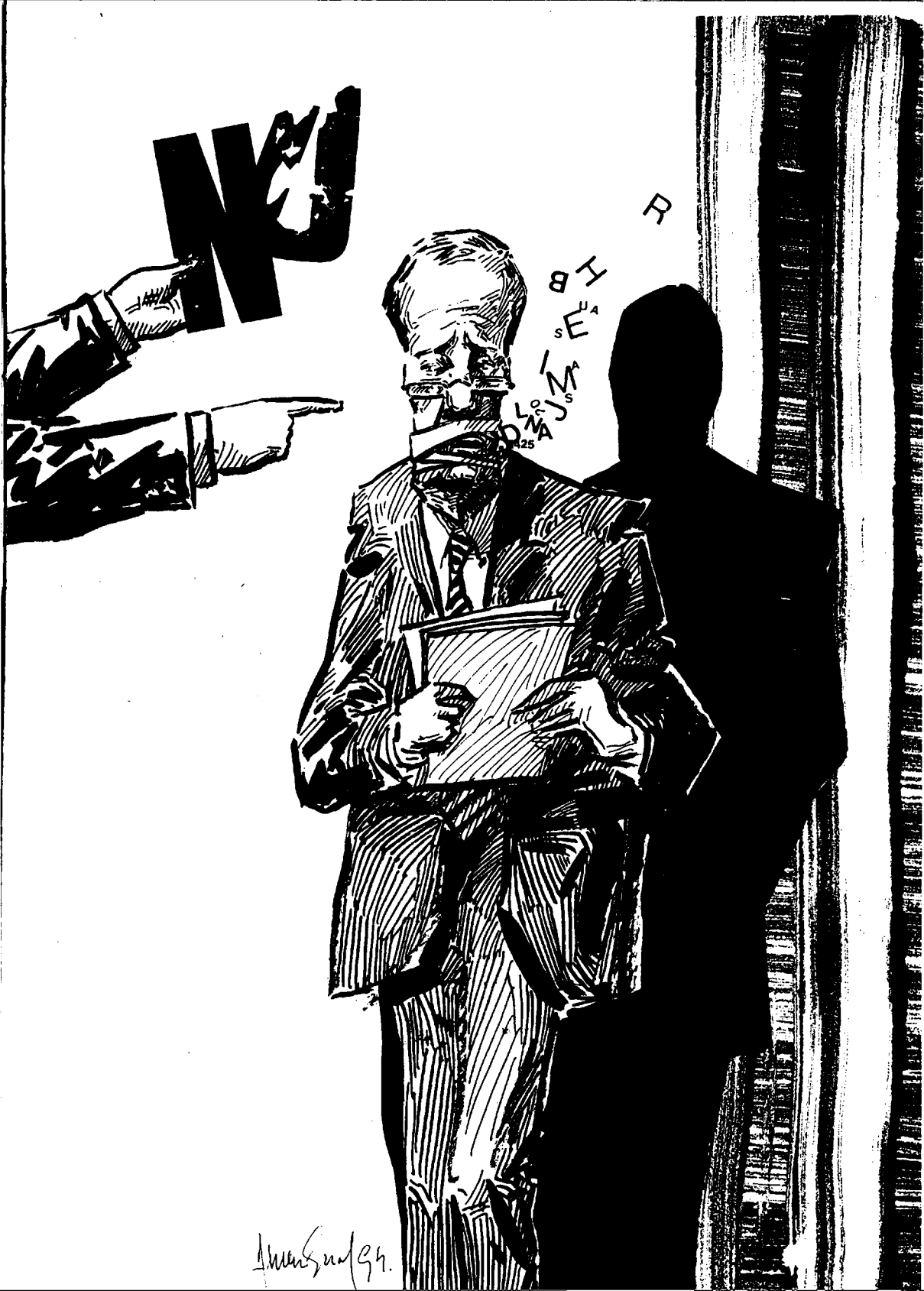
La Convención Americana precisa con mayor rigor estas posibles restricciones. Si bien repite las condiciones formales (la Ley), establece con rigor que este derecho *"no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores para asegurar los motivos de fondo"*.

La vida privada será respetada en la mayoría de los casos. Hay, sin embargo, situaciones que ameritan la difusión de estas informaciones. Así, se ha permitido la injerencia en la vida privada cuando se trata de personas de vida pública. En este caso se ha discutido si es posible la misma protección o si, por el contrario, existe un derecho a conocer esa vida privada.

Este aspecto presenta diferentes soluciones según los valores culturales de los pueblos. En los Estados Unidos hay consenso en aceptar que el público conozca la moral privada de sus dirigentes, pues ella se manifestará en sus actos como gobernante. En nuestro país ello se ha planteado en términos similares por parte de algún representante de la Iglesia Católica.

De un modo análogo a la privacidad, se han establecido mecanismos de protección para ciertas informaciones. Por razones de seguridad, se establecen prohibiciones a la difusión de ciertas noticias consideradas secretos de Estado o secretos militares. En otros casos, cuando determinadas personas acceden a informaciones relacionadas con la intimidad, esta información queda bloqueada y protegida por la obligación de secreto que debe mantener quien tuvo conocimiento en razón de su oficio o profesión: los médicos, abogados, sacerdotes e incluso ciertos funcionarios públicos o bancarios, por ejemplo.

En todos estos casos, el secreto opera como garantía de esa información, y el acceso a ella solo será posible mediante la intervención expresa de una orden judicial o mediante una legislación que permita su difusión pasado cierto tiempo.



Shelton 94.

Los contenidos de la información

Diferentes son los problemas que plantean los contenidos de la comunicación y los posibles conflictos ante otros valores protegidos también por el derecho. Estos aspectos son los que más se han difundido en nuestro país, en ocasión de la aplicación de la ley de prensa.

En la mayoría de los casos considerados, se trató de opiniones realizadas por medio de la prensa —escrita u oral— en las que se rozaba la reputación o el honor de otras personas.

La cuestión fundamental a discernir ha sido si la libertad de opinión puede ser restringida en los casos en que ella afecta el honor o la dignidad del prójimo.

Las disposiciones citadas —que integran nuestro derecho— ofrecen una solución muy clara. Su mérito mayor consiste en señalar una respuesta que evita entrar en la discusión de la jerarquía de los derechos concernidos a los efectos de determinar cuál de ellos predomina.

No se trata de dilucidar si el derecho al honor tiene mayor jerarquía que el de libertad de expresión, sino de si esa opinión es susceptible o no de restricciones. Según vimos, hay lugar a restricciones en la medida en que se afecte otro derecho. La libertad de opinión no es un derecho absoluto, y le caben limitaciones cuando estas fueran realizadas por la ley y para la protección de otros derechos. La única restricción no admitida es la que se realiza antes de la emisión (censura previa).

Para una mejor comprensión, conviene partir de una distinción primaria respecto a los contenidos de la comunicación y los alcances de la libertad de expresión.

A estos efectos —como en tantos otros aspectos de estas consideraciones— seguiré las pautas ofrecidas por la Comisión Internacional para el estudio de los Problemas de la Comunicación, en el ámbito de la UNESCO. Esta Comisión, presidida por Sean MacBride, produjo su informe final en 1980; procuró analizar *"la totalidad de los problemas de comunicación dentro de las sociedades modernas"*.²

Para poder comprender el mundo, los acontecimientos y asuntos que nos afectan, necesitamos, además de los hechos y la información bruta, un volumen suficiente de datos explicativos de muy variada índole. Por lo general, el público no está bien informado. Esto puede obedecer a diferentes causas, ya sea ausencia o lagunas de la información, o inexactitudes o deformaciones en la comunicación.

Debemos comenzar por los conceptos elementales. La "noticia" es aquel acontecimiento que ofrece un interés general, que presenta una información que el lector o el auditor no ha recibido, que se aparta de la rutina cotidiana y que

contiene una información necesaria para poder tomar decisiones.

Esta noción —quizás demasiado restrictiva, en cuanto reduce la noticia al acontecimiento exterior— ha sido criticada por quienes consideran que en todos los casos debe situársela en un contexto más amplio, que suscite la percepción del problema, garantizando siempre la objetividad en su presentación. En cuanto a esta objetividad, se cuestiona también su posibilidad, en cuanto se sostiene que las noticias y los mensajes no pueden ser nunca neutrales, pues siempre aportan una cuota de subjetividad.

En este sentido se quiere ampliar el concepto de noticia, de modo que comprenda no solo los acontecimientos sino también los llamados "procesos". La noticia proceso hace referencia a acontecimientos complejos, integrados por diversos sucesos relacionados en un devenir social. Así, por ejemplo, la Comisión citada dice que el hambre es un proceso, al paso que la huelga de hambre es un suceso; la inundación es un acontecimiento, pero la lucha para suprimir las inundaciones es un proceso.³

Se insiste en que la noticia debe destacar lo nuevo, los hechos insólitos (Brezinski) que rompen lo corriente de todos los días. Aquellos que consideran que la comunicación debe cumplir ciertas finalidades sociales o éticas, demandarán a la noticia objetivos determinados, tales como la solidaridad social, la cooperación, su contenido positivo, etcétera.

Así como resulta difícil definir el concepto de noticia, también lo es determinar la deformación de la misma: cuando se incurre en inexactitudes o en afirmaciones falsas, o cuando se incorporan interpretaciones parciales. Pero estas dificultades no impiden el consenso en ciertas normas de estilo respecto, por ejemplo, a la no adjetivación ni ocultamiento de ciertos acontecimientos. Resulta patente esta distorsión cuando la información se pone al servicio de determinadas ideologías o de posturas preestablecidas. En todos estos casos, el comunicador no oculta su activa participación en la presentación de la información.

Estos aspectos se hacen evidentes cuando los medios tienen una filiación predeterminada, tal como los órganos de prensa que responden a determinados partidos políticos o a ciertas ideologías. La pertenencia a un partido político o a una ideología fue característica de nuestra prensa en décadas pasadas.

Se ha pretendido globalizar estas dificultades relativas a los posibles contenidos, distinguiendo entre la comunicación o expresión de opiniones, la comunicación de información y la comunicación de contenido felicitaro o de distracción (Bernard Voyenne).

La expresión de opiniones se hace generalmente por medio de juicios de contenido valioso. Pueden darse las opiniones de forma expresa, de forma implícita o sugerida, o directamente manipuladas.

En segundo lugar está la comunicación de informaciones que pretende transmitir conocimientos y reflejar hechos: la comunicación por medio de documentos, o de noticias brutas, explicaciones o interpretaciones de ciertos hechos o a través de reportajes. Y finalmente, la comunicación cuya finalidad es la mera distracción del receptor y que se manifiesta de muy diversas formas.

Como punto de partida debemos reconocer que es imposible lograr la objetividad absoluta, por cuanto el conocimiento es siempre subjetivo y, por lo tanto, toda comunicación aparecerá teñida de subjetivismo. Pero estas mismas características no impiden —al contrario, hacen posible— exigir a los comunicadores el cumplimiento de ciertas reglas éticas que aseguren cierta imparcialidad en la información que se brinda. Y esta información estará sometida a un régimen de libertad que permita básicamente acceder a fuentes de información, realizar rectificaciones y producir debates que ayuden al esclarecimiento de esos hechos controvertidos. Estas son las características de un régimen donde rige la libertad de información.

En la referencia a los contenidos de la comunicación resulta obligado hacer al menos una mención a la más antigua de ellas. Se trata de la enseñanza en todos sus niveles, formal e informal. A través de la enseñanza se produce la recepción de la información considerada más importante o de mayor valor. Por su intermedio se asegura la continuidad histórica de una sociedad. Aquí también la libertad de expresión tiene una significación específica: la libertad de cátedra, principio fundamental de la libertad de enseñanza.

A diferencia de la comunicación de noticias, la enseñanza es la comunicación de una información tradicional o no novedosa. Esta noción es discutible, pues los contenidos de la enseñanza no pueden caracterizarse como transmisión de informaciones vinculadas únicamente al pasado.

El principio de libertad de cátedra plantea, respecto al maestro o profesor, los mismos problemas que se analizan respecto al periodista. La profesionalización de la función, su colegiación, su control por parte del Estado, los derechos del comunicador, el código de ética que debe regular su conducta, el derecho de objeción de conciencia, etcétera.

Todos estos aspectos aparecen dispersos en nuestro régimen jurídico y no han sido objeto de una consideración sistemática.

La comunicación mercantilizada

La información y la comunicación aparecen en todas las sociedades con diferentes formas de organización que varían según los modelos de organización de esa sociedad.

A los fines de estas consideraciones sigo la perspectiva asumida por la

citada Comisión de la UNESCO, según la cual:

"La diversidad y el pluralismo son valores que procede fomentar, y no frenar. Existen a la vez, en el plano regional y en el mundial, diferentes sistemas socioeconómicos. Entre las naciones, y en cada una de ellas, existen diversos niveles y diversas concepciones del desarrollo, del mismo modo que hay diferencias en la concepción de los recursos de la comunicación y en el uso que se hace de ellos. Por otra parte, la eficacia de las medidas encaminadas a mejorar la forma y el contenido de la comunicación dependen muy directamente de las que tienden a hacer que la sociedad sea menos opresora y mas equitativa, más justa y más democrática. Procede destacar semejante hecho, en vez de ocultarlo".⁴

Uno de los aspectos que determina cuál es el sistema imperante en una sociedad es el grado de participación de los gobiernos o del Estado en ese sistema. Valen aquí las mismas variaciones que se plantean en los otros campos, sobre la mayor o menor participación de los gobiernos o de los usuarios. Se establecen en este aspecto las políticas en materia de comunicación, a los efectos de impedir los monopolios; el grado de intervención del Estado y la participación de los diferentes actores sociales, con la finalidad de promover la libre circulación de las informaciones. Se trata de todo un capítulo fundamental en la organización de las comunicaciones y de la información en la sociedad, que debe estar regulado para la promoción de una sociedad mas democrática. Todos estas cuestiones no pueden ser analizadas en estas consideraciones, que son apenas un planteo en escorzo de la temática del derecho a la información.

La libertad de información puede encontrar obstáculos serios cuando colide con los intereses económicos. Muchas veces los medios pueden estar presionados por los agentes económicos que pretenden impedir la difusión de ciertas informaciones. Es en estos casos cuando deben actuar ciertos institutos de protección al público o la aplicación de normas éticas y sociales que tutelan los objetivos de la comunicación. Al respecto, en nuestro país se han presentado casos referidos a la situación mencionada y otros en los cuales el poder económico ha sido utilizado por el Estado. Así por ejemplo, la publicidad oficial —rubro de gran importancia para los medios de prensa— es un instrumento para reducir o anular las críticas al gobierno de turno. Por este motivo, su manejo con un criterio igualitario entre todos los medios es una regla que los medios siempre tratan de hacer respetar. El apartamiento o la ruptura de este equilibrio ha sido motivo para la presentación de denuncias ante las organizaciones internacionales.

También cabe hacer mención a una característica del sistema de información que predomina en el mundo. Se trata de la fundamental participación de las actividades comerciales en la comunicación. Esto ha llevado a considerar a la comunicación como una mercancía más —ya sea información o distracción—

qué se comercializa y se vende en el mercado como cualquier otro producto. Ello plantea una serie de preguntas referidas a la interdependencia entre los fines comerciales y los objetivos sociales o culturales de la información.

La consolidación de la sociedad de consumo ha descubierto también nuevas dimensiones de la información, referidas a la libre circulación de productos que se ofrecen en el mercado y al reconocimiento de los derechos del consumidor, que ha de adoptar decisiones al respecto. Es un nuevo personaje que aparece en escena y respecto al cual el orden jurídico pretende tutelar. La necesidad de reglamentar esta nueva dimensión de la información se refiere a la situación del hombre común percibido como consumidor de productos que masivamente le ofrece una sociedad mercantilizada. También en este ámbito, nuestro derecho carece de toda reglamentación, lo cual coloca al consumidor en una situación de inferioridad, subordinación e indefensión respecto a los proveedores de bienes y servicios.

La experiencia en otros países es reveladora de las posibilidades de lograr amplios niveles de diálogo entre productores y consumidores, que transforman la circulación de información en una relación de ida y vuelta. En estos casos, el consumidor deja de ser un objeto y puede —como en los otros ámbitos— transformarse en un sujeto capaz de adoptar decisiones libres.

La dimensión internacional

La internacionalización de las informaciones es una consecuencia directa de la difusión de la técnica en el área de las comunicaciones. La consolidación de la comunidad internacional, con una multiplicidad de estados de diferente origen y culturas, plantea problemas muy complejos, que han evolucionado al ritmo de los cambios sociales.

Si nos detenemos a examinar la cuestión sustantiva a la que permanentemente hace referencia el citado informe de la Comisión de UNESCO, vemos que allí aparece de modo manifiesto una coyuntura internacional muy diferente de la actual. A fines de la década del setenta persistía todavía un mundo de enfrentamiento, aligerado con la distensión entre el mundo occidental y el socialista. Ante esa bipolaridad de fuerzas, el movimiento tercermundista hacía oír su voz con fuerza. Sus pretensiones por un nuevo orden económico mundial se repetían en el ámbito de la información, en procura de un nuevo orden.

El nacionalismo de los países que habían logrado su independencia política se había extendido a toda la comunidad internacional. Las relaciones internacionales mostraban un fuerte contenido ideológico. No es de extrañar entonces que la información se percibiera también bajo esos mismos caracteres.

Se advertía el mundo de las comunicaciones controlado por un pequeño

grupo de agencias informativas de los países del primer mundo. Casi toda la información se generaba desde los países industrializados. Los países del tercer mundo se consideraban meros receptores de esa información y se veían sin posibilidades de generar una corriente de sentido contrario.

Los estados trataron de proteger su privacidad doméstica frente a la injerencia indebida de las informaciones procedentes de los países del primer mundo. Muchas páginas del informe están dedicadas al análisis de las deformaciones de la denominada "libertad de circulación". En los hechos se descalificaba esta libertad por considerar que ella protegía exclusivamente la circulación en un solo sentido, la proveniente del primer mundo. Además, esta información era un instrumento de poder para aumentar la dependencia.

Las propuestas pretendieron reducir las disparidades entre los estados en materia de comunicaciones, establecer cláusulas de salvaguardia contra la intervenciones informativas que deformaban las realidades nacionales, manipulando las noticias. Pero en estos aspectos, como en otros, no se pudo avanzar

Hoy el mundo ha cambiado. La confrontación y el derecho internacional de la coexistencia han pasado y dejado su lugar a un mundo diferente, con otros problemas también acuciantes. El objetivo de la cooperación y el desarrollo social son las preocupaciones esenciales. También en el ámbito de la información se procura reafirmar la libertad, para asegurar el acceso a las fuentes de datos y ponerla al servicio del desarrollo. La próxima reunión de la Unión Internacional de Telecomunicaciones quizás pueda formular nuevas bases en esta materia, de modo que la cooperación internacional garantice una auténtica libertad de información.

Resumen

Originado en el derecho fundamental a la libertad de expresión del pensamiento, el derecho a la información ha estado estrechamente vinculado a la dimensión política de la sociedad y a la evolución de los medios. Las disposiciones nacionales e internacionales regulan este derecho desde la perspectiva del emisor y del receptor, y le ponen límites en el respeto a la vida privada de las personas y en razones de seguridad. La libertad de información encuentra obstáculos serios cuando colide con intereses económicos, y sus contenidos pueden plantear conflictos con otros valores también protegidos, como la reputación o el honor de los ciudadanos. El autor sostiene que estos aspectos no han sido objeto de una consideración sistemática en nuestro régimen jurídico, del mismo modo que los derechos del consumidor y otras dimensiones de la información surgidas con el desarrollo de la sociedad de consumo. El artículo culmina con una referencia al fenómeno de la internacionalización de la información, consecuencia de la difusión de la técnica en el área de las comunicaciones, y repasa la evolución de las preocupaciones de la comunidad internacional al respecto.

Notas

- ¹ Artículo 29 de la Constitución.
- ² UNESCO: *Un solo mundo, voces múltiples*, México, FCE, 1980.
- ³ *ib.*, p. 273.
- ⁴ *ib.*, pp. 43 y 44.