



INFORMACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Documento de orientación

4 INTRODUCCIÓN

4 CONTEXTO Y MECANISMOS DE LA INFORMACIÓN

Omnipresencia de la información

Información y gobernabilidad

Revolución y brecha digitales

La cadena de la información y sus principales actores

**Adquisición y difusión de información:
derecho universal y deberes particulares**

8 DESAFÍOS Y ENSEÑANZAS

El acceso a la información, fundamento de toda democracia

- Opinión personal libre y opinión pública pluralista
- Derechos políticos del ciudadano y responsabilidad de las autoridades públicas
- Documentos administrativos y archivos
- Sistema judicial
- Límites del deber de informar de la Administración

El acceso a la información, fundamento de todo desarrollo

- Las TIC y el acceso a la información de los sectores más desfavorecidos
- Principales desafíos para la gestión de documentos

Los límites del tratamiento y de la difusión de información

- La protección de los datos
- Protección de la dignidad humana
- El deber de objetividad

16 CONSEJOS PRÁCTICOS

Estrategias operacionales

- Principios de intervención
- Las posibles contrapartes
- Propuestas de intervención

19 CONCLUSIONES

20 ANEXOS

Bibliografía y Webliografía

La COSUDE considera esta publicación como un documento de reflexión y de orientación sobre la creciente importancia de la información – y sobre todo del acceso a la información – en la cooperación internacional al desarrollo. Este documento se propone establecer un marco que permita estimular las actividades en dicho sector. Además, contribuye a una reflexión más amplia de la COSUDE sobre el acceso a la información como uno de los requisitos esenciales de la gobernabilidad. El aspecto particular del lugar que ocupan los medios de comunicación en la cooperación internacional se aborda en otra publicación («Medios de Comunicación y Gobernabilidad», COSUDE 2004).

Esta obra se divide en tres partes: la primera, «Contexto y Mecanismos de la Información», trata la problemática actual y la relación entre información y buena gobernabilidad y describe los principales eslabones de la cadena de información. La segunda, «Desafíos y Enseñanzas», insiste en la importancia del acceso a la información y de la gestión de ésta para la democracia y el desarrollo de un país. Aquí, se exponen diversos problemas y se sacan algunas enseñanzas. La tercera parte, «Consejos Prácticos», propone una serie de principios de intervención y estrategias operacionales para mejorar la gobernabilidad mediante la toma en consideración de la información.

Omnipresencia de la información

Desde el primer día de escuela, se nos bombardea incesantemente con información y técnicas para procurarla. Ahora bien, éstas son indispensables para manejar infinidad de situaciones y para desarrollar «reflejos de información». En nuestra sociedad de la información, quienes no han sido escolarizados se ven perjudicados en su desarrollo, aunque la escuela no es la única fuente de educación y de socialización.

Tomemos el ejemplo de una campesina o de un pescador. La primera sólo puede disfrutar plenamente del lote de tierra que ha heredado y del cual sus hermanos le impugnan la propiedad, si conoce sus derechos y deberes como heredera. Ulteriormente, también debe aprender las técnicas para cultivarlo. Asimismo, el pescador puede hacerse a la mar únicamente si conoce la autonomía de su nuevo barco y si sabe en qué zonas puede pescar. Si desean optimizar sus rendimientos, ambos, tanto la campesina como el pescador, están sujetos a las previsiones meteorológicas. Para poder vender su cosecha o su pesca a buen precio, los dos deben conocer el valor comercial de sus productos. Pero, la cuestión es que existe acceso directo a ciertas informaciones y a otras no. En vista de que las líneas prometidas por el gobierno aún se hacen esperar, no les es posible telefonear ni conectarse a Internet. ¿Cómo pueden ellos – y todos los otros cuyos intereses también se ven perjudicados – hacer oír su voz para que las autoridades pasen finalmente a la acción?

El acceso a la información, su gestión, procesamiento y difusión son un tema transversal que la COSUDE quiere integrar en todos sus programas de cooperación al desarrollo.

Información y gobernabilidad

A juicio de la COSUDE, la gobernabilidad está encaminada a crear condiciones generales propicias para un desarrollo humano sostenible, a fin de garantizar:

- el Estado de derecho
- la protección de los derechos humanos
- la equidad de género
- un uso compartido y responsable del poder
- una situación macroeconómica estable



Además, los principios más importantes aplicados para la mejora de la gobernabilidad son:

- la participación
- la transparencia
- la responsabilidad
- la equidad
- la eficiencia

El acceso a la información, su producción, difusión y buena gestión contribuyen a la gobernabilidad. ¿Cómo compartir el poder de manera honesta y responsable sin intercambio de información entre las instituciones, los órganos de control y todas las partes concernidas por dicha gestión? ¿Cómo luchar contra la violación de los derechos humanos si se desconocen los abusos cometidos? ¿Cómo proteger la naturaleza si no estamos informados de su estado de salud?

La garantía y la promoción del libre flujo de información son elementos imprescindibles de la gobernabilidad.

Significado de gobernabilidad: hasta hoy, no existe un consenso internacional en torno a la definición de gobernabilidad. La División Gobernabilidad de la COSUDE se remite en la siguiente definición inspirada en la que da el PNUD.

La gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos del mundo o de un país determinado en todos los planos. La gobernabilidad es una noción que abarca los complejos mecanismos, recursos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas, las entidades jurídicas, los hombres y las mujeres, así como los grupos sociales expresan sus intereses, negocian sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones jurídicos. La gobernabilidad incluye al Estado, pero lo transciende, al tomar en cuenta al sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales en un proceso de desarrollo global a nivel local, regional, nacional y mundial.

En las políticas conexas, el objetivo de la promoción de la gobernabilidad es, según el principio de subsidiariedad y con el fin de asegurar el desarrollo humano, crear condiciones generales propicias para garantizar el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, la equidad de género, un uso del poder compartido y responsable, así como una situación macroeconómica estable.





Revolución y brecha digitales

La revolución digital está transformando radicalmente la noción misma de acceso a la información. La convergencia entre las distintas tecnologías digitales de la información y de la comunicación (TIC) progresan a una velocidad tan vertiginosa que provoca un vuelco en las perspectivas políticas, económicas y sociales.

Hoy en día, los pacientes pueden ser tratados por videoconferencia, los abonados de teléfono informados por operadores con base en el extranjero, las películas de Hollywood compradas en DVD piratas incluso antes de su estreno en las salas de cine, las publicaciones científicas consultadas únicamente en Internet (e-publicación) y los altos responsables políticos derrocados por manifestaciones organizadas espontáneamente gracias a los SMS enviados por teléfonos móviles.

Sin embargo, no todos se benefician equitativamente de esta revolución. Ella genera, en efecto, una brecha digital mundial – también en el interior mismo de los Estados – entre los más favorecidos y los excluidos de la información. Globalmente, la brecha separa al Norte del Sur. A nivel local, aleja a las élites del resto de la población, a los hombres de las mujeres, a los jóvenes de los viejos, a los educados de los analfabetos y a la ciudad del campo. Reducir esta brecha es, pues, una prioridad.

Por lo general, la cooperación suiza no participa en grandes trabajos de infraestructura de TIC; sino más bien en la mejora y utilización más racional posible de las infraestructuras existentes. Asimismo, fomenta el acceso multimedia a la información en función del entorno, sin olvidar, por supuesto, el papel, los microfilmes o la radio hertziana como soportes de comunicación.

La COSUDE se compromete a reducir la brecha digital entre los excluidos y los más favorecidos de la sociedad de la información. Para ello, actúa bajo la óptica de la gobernabilidad y fomenta los soportes de comunicación tradicionales.

A título de ejemplo, la COSUDE ha abierto un sitio Web sobre la zona de exclusión de Chernobil. Asimismo, ha contribuido a la creación del portal archivístico francófono, a fin de dotar a la comunidad de archivistas de recursos en línea para la formación y la investigación. Mediante campañas radiofónicas, ha abogado por el abandono de la excisión de niñas y mujeres en Guinea y en Malí. En diversos países africanos, ha facilitado la salvaguarda de documentos históricos e incluso de la memoria oral en soportes apropiados.

La cadena de la información y sus principales actores

En la sociedad de la información, es cada vez más difícil establecer con claridad las distintas etapas por las que transitan los datos o los hechos que se notifican a una persona, a un público o a una institución. Esta dificultad se debe especialmente a que la comunicación ya no es sólo cosa de un pequeño círculo de personas formado, en el pasado, sobre todo por periodistas, políticos y ciertos funcionarios. Hoy en día, los actores económicos (empresas, federaciones empresariales), sociales (sindicatos, iglesias, ONGs) y culturales (grupos artísticos, centros culturales) también producen información y recurren a los más diversos sistemas (su propio boletín de información, un sitio Web, un correo electrónico, emisiones radiofónicas) para difundirla. Mediante Internet, una sola persona puede, por sí misma, convertirse en un poderoso informador capaz de desestabilizar las instituciones de un país.

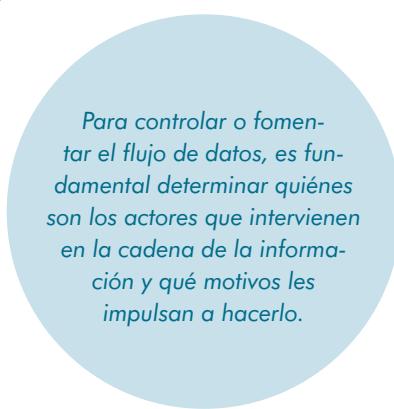
No obstante, a pesar de la vasta dispersión de las fuentes de información y de la gran cantidad de actores que tratan y difunden la información, la cadena de la información se puede dividir en ocho grandes etapas:

- Producción de la información
- Detección de la información
- Recogida de la información
- Análisis de la información



- Evaluación de la información
- Almacenamiento o destrucción de la información
- Difusión o no difusión de la información
- Consumo de la información

Los soportes utilizados para transmitir datos de una etapa a la otra pueden diferir enormemente. Éstos van del envío de cartas por correo a la transmisión por cable de unidades electrónicas, pasando por la difusión hertziana de sonidos grabados en cintas magnéticas. Incluso la circulación de información boca a boca sigue siendo un instrumento de información de gran actualidad.



Para controlar o fomentar el flujo de datos, es fundamental determinar quiénes son los actores que intervienen en la cadena de la información y qué motivos les impulsan a hacerlo.

Adquisición y difusión de información: derecho universal y deberes particulares

Para que un programa de cooperación al desarrollo – como los proyectos para la promoción del acceso a la información – tenga las mejores probabilidades de éxito, éste debe fundarse en un derecho universalmente reconocido. Es el caso con la libertad de información que, conforme a la Declaración de los Derechos Humanos (art. 19) y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), reconoce el derecho de cada uno a buscar, recibir y difundir información. Otras convenciones regionales también protegen el derecho a la información como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 9), la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos (art. 10) o incluso la Convención Americana sobre Dere-

chos Humanos (art. 13). Las disposiciones de estas convenciones internacionales son vinculantes para los Estados que las han ratificado. Además, la libertad de información y de expresión está arraigada en la Constitución o en leyes nacionales de muchas naciones lo que, en principio, refuerza el ejercicio del libre acceso a la información.

Para conocer con exactitud el régimen instaurado en materia de libertad de información y de expresión en un país, se requiere la información pertinente sobre las disposiciones constitucionales y legales que definen el alcance de dicha libertad o que establecen ciertas restricciones. La libertad de difundir información u opiniones comporta también «deberes especiales y responsabilidades especiales» como lo dicta, p.ej., el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19). En general, estos deberes consisten en respetar los derechos y la reputación de terceros y preservar la seguridad nacional, el orden público, así como la salud y la moralidad públicas. Si estos intereses están en peligro, existe la posibilidad de restringir la libertad de información y de expresión. Sin embargo, estas restricciones se admiten únicamente a condición de que estén previstas por la ley y que el Estado pueda justificar su necesidad.

No obstante, ciertos Estados signatarios de una convención internacional de defensa de los derechos humanos ignoran estos principios de derecho internacional e imponen disposiciones legales que reprimen duramente el acceso a la información y a la libertad de expresión.

En determinados casos, los ciudadanos y ciudadanas también tienen la obligación de informar correctamente a las autoridades públicas a fin de fomentar la gobernabilidad. Es el caso cuando se les llama a declarar en un proceso o cuando llenan su declaración de impuesto. Una vez más, son la Constitución y la ley las que determinan el alcance del deber de informar del ciudadano.



El acceso a la información, fundamento de toda democracia

El art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos surgió de una evidente preocupación: impedir a todo trance que se reproduzcan las restricciones en la comunicación y en la información impuestas por los regímenes fascistas y el nazi. Tras la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas quisieron evitar la imposición de un modelo de opinión unilateral dirigida y controlada por el Estado.

Sin embargo, prosiguen las violaciones a este principio. El espíritu de intolerancia de las autoridades públicas ante determinados grupos políticos, étnicos o sociales casi siempre va acompañado de una censura de las informaciones y opiniones positivas sobre dichos grupos. Porque acallar toda voz discrepante amuralla la conciencia del hombre.

Pero la discriminación puede ir aún más lejos: la eliminación de ciertas fuentes de información puede negar la identidad o la existencia misma de toda una comunidad de personas. Toda política de purificación étnica pasa no sólo por la deportación o la eliminación física de los individuos, sino también por la destrucción de las fuentes de información que testifican la existencia del grupo afectado o el rol que ha jugado en la historia del país. Todo nacionalismo exacerbado pasa por la destrucción de los archivos, bibliotecas, lugares de culto y cementerios del grupo a eliminar. La información es, pues, un formidable instrumento de poder cuya pluralidad es esencial asegurar. Por consiguiente, al apoyar iniciativas que fomentan una información pluralista y que

incluyen tanto a los débiles como a las minorías, se promueve la gobernabilidad.

Opinión personal libre y opinión pública pluralista

Todo sistema político y jurídico que protege la libertad de información, lo hace siempre en estrecha referencia a la libertad de expresión. No sin razón la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) consideran que la libertad de expresión abarca también la libertad de buscar, recibir y difundir información. Si un Estado permite a sus ciudadanos – sin injerencia de las autoridades públicas – recibir información y acceder a fuentes de datos es para permitirles expresarse mejor sobre asuntos para ellos importantes.

La Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) lo formula muy claramente:

La libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la sociedad democrática y uno de los requisitos fundamentales para su progreso y el desarrollo de toda la humanidad. Esta libertad no sólo es aplicable a la información o ideas recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o con indiferencia, sino también a las que ofenden, chocan o inquietan al Estado o a una parte de la población. Éstas son las exigencias del pluralismo, de la tolerancia y del espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad democrática. (Decreto Handyside del 7 de diciembre de 1976 pág. 23 § 49; decreto Goodwin del 27 de marzo de 1996, § 39).

Sin libre acceso a fuentes de información pertinentes, resulta imposible forjarse y expresar su propia opinión. Por eso la libertad de información y de expresión es sinónimo de reconocimiento y de respeto del individuo por parte de la sociedad. Sin acceso a la información, no existe empoderamiento.

La libertad de información y de expresión también fomenta una opinión pública libre y pluralista. Sin esta libertad, les sería imposible tanto a los grupos mayoritarios como a los minoritarios tomar posición sobre asuntos de interés público. En efecto, no se puede convencer a una sociedad con argumentos razonables si no se le permite antes debatir libremente el tema. Para que



la población pueda expresar sus puntos de vista, es necesario permitirle no sólo informarse, sino también fomentar el debate en torno a dicha información.

Derechos políticos del ciudadano y responsabilidad de las autoridades públicas

Sin libre acceso a fuentes de información pertinentes, los derechos políticos del ciudadano (derecho a votar, firmar iniciativas, elegir y ser elegido) se vacían de todo contenido real. A causa de la corrupción política reinante en muchos países en desarrollo, es muy importante disponer de información sobre las autoridades en el poder y sobre su gestión de los asuntos públicos.

En Ecuador, la COSUDE ha apoyado la publicación, en línea y en CD-ROM, de un repertorio de los candidatos y candidatas elegidos en las elecciones municipales y provinciales, así como de los magistrados que no han sido elegidos por el pueblo. Este repertorio contiene datos sobre su carrera profesional y política, así como sobre los eventuales procesos judiciales en los que han estado implicados e informa si antes de la elección han sido objeto de una condena penal o de una sanción administrativa. El repertorio es actualizado regularmente.

Este tipo de proyectos de información responde a los principios de gobernabilidad, ya que:

- fomenta la transparencia de la Administración pública y ayuda a luchar contra la corrupción,
- no es muy caro y permite a los intermediarios de la comunicación (prensa, radio, televisión, partidos políticos y asociaciones civiles) informar a la ciudadanía sobre el comportamiento de las autoridades públicas,
- permite a los ciudadanos ejercer mejor sus funciones de control,
- integra las nuevas TIC en un producto concebido y fabricado en Ecuador para los ecuatorianos y les sensibiliza sobre las nuevas TIC.

El control político de las autoridades pasa asimismo por un derecho de fiscalización sobre la gestión de los asuntos públicos en curso. Sin gestión ni publicación de documentos públicos, es difícil probar los fraudes y abusos cometidos y los ciudadanos no tienen la posibilidad de participar, con conocimiento de causa, en el proceso de gobernabilidad. Incluso, les resulta difícil hacer valer sus derechos. Para evitar este escenario, es indispensable que los órganos institucionales de control, los medios de comunicación y, finalmente, el pueblo dispongan de condiciones propicias para el acceso a la información. Además, se requiere una base legal y un sistema de gestión de documentos que funcione.

Por eso, siempre se ha de fomentar un sistema de publicación (de las leyes y de las decisiones administrativas) rápido y equitativo (que llegue a todas capas y a todos los rincones del país). Además del indispensable archivo de leyes y decisiones en papel, la publicación en línea también es un instrumento eficaz para la difusión de información.

Documentos administrativos y archivos

A menudo, el gobierno es la principal fuente de información y la manera en que dispone de ella determina en gran medida los cambios sociales y económicos del país. Por esa razón, la gestión sistemática de documentos, sin ser un fin en sí, es un requisito indispensable para una auténtica democracia. Toda Administración sólida y documentada también debe poner esta información al alcance del público.

La integración de las nuevas TIC en la difusión de la información institucional amplía y mejora el ejercicio del derecho de control político de los ciudadanos. Dicha integración incita a las autoridades públicas a una gestión más transparente y responsable de los asuntos.



Se pueden aportar apoyos a países que:

- permiten un vasto acceso a la información,
- respetan el contenido libre de la información,
- sienten la importancia de preservar o de restaurar sus archivos tras una guerra, por ejemplo.

Para que el acceso a los archivos de la Administración no quede en letra muerta, es importante despertar en los ciudadanos la confianza necesaria para consultarlos.

Sistema judicial

La justicia representa el último baluarte para la protección de los derechos del ciudadano. Si no cumple debidamente esta función, puede convertirse rápidamente en un poderoso verdugo al servicio de la opresión. Para que un procesado pueda defenderse debidamente, debe tener acceso a la información pertinente: trayectoria y antecedentes de los magistrados para controlar su independencia e imparcialidad; todos los medios de prueba que le acusan o le liberan (documentos, testigos, peritajes, etc.) a fin de controlar su autenticidad; el conocimiento de las vías y plazos de apelación y la asistencia de un abogado que le explique los textos jurídicos.

El acceso a la información no solamente es importante en el marco de un proceso. En general, contribuye al Estado de derecho reforzando la capacidad de la justicia para tratar de manera independiente la violación de las libertades y de los derechos humanos.

Todas las iniciativas que facilitan a la defensa el acceso a la información judicial y refuerzan el acceso del público y de la prensa a las cortes de justicia contribuyen significativamente al Estado de derecho y a la gobernabilidad.

La sociedad también debe ser testigo del funcionamiento de la justicia. Es la aplicación de los principios de la publicidad de los debates y del pronunciamiento público de las sentencias como lo prevé principalmente el art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el art. 6 CEDH. Para ello, el público y la prensa deben tener acceso a las cortes de justicia.

Límites del deber de informar de la Administración

¿Hasta qué punto la Administración tiene la obligación de informar a los ciudadanos?

Numerosos Estados estiman que la Administración es, en primer lugar, una suma de actividades internas protegida por el secreto, a reserva de los casos en los que está justificada su publicación, es decir, informaciones que revistan interés general y que ningún motivo de carácter público o privado se oponga a su publicación.

La otra corriente prevé que toda persona tiene el derecho de consultar los documentos oficiales siempre y cuando no se oponga ningún interés público o privado preponderante. Ello significa que el acceso a la información debe ser la regla, su denegación la excepción. Cuando un funcionario se niega a divulgar un documento, debe exponer el motivo a fin de que el solicitante pueda apelar.

En las relaciones del Estado con sus ciudadanos, se debe considerar superada la concepción del secreto de la Administración. Por la naturaleza constitucional y universal del derecho a la información, la libertad es la regla y el secreto la excepción. La concepción del secreto de la Administración es contraria al principio de la transparencia e incita menos a las autoridades a rendir cuentas de manera transparente.



El acceso a la información, fundamento de todo desarrollo

Sin acceso a la información, no existe desarrollo inteligente ni progreso ni autodeterminación. ¿Cómo frenar el avance del SIDA sin campañas de información y sensibilización? ¿Cómo vender ciertos productos agrícolas si no se conoce su precio en el mercado mundial? ¿Cómo proteger a una población contra erupciones volcánicas persistentes sin contemplar un sistema de advertencia y alerta?

En esta lógica, la cuestión central es la transmisión misma de la información. Se trata de saber cómo hacer la información lo más accesible posible para la población. En este contexto, merece la pena echar una mirada al rol de las tecnologías digitales de la información y de la comunicación.

Las TIC y el acceso a la información de los sectores más desfavorecidos

Los países del Sur apenas están en capacidad de utilizar las TIC. Por consiguiente, aún se benefician muy poco de sus ventajas económicas y sociales.

Para apoyar a estos países, se pueden perseguir tres estrategias:

- apoyar el desarrollo humano sostenible y la cooperación internacional en materia de TIC,
- asesorar a los gobiernos de los países pobres a fin de que escojan las estrategias en TIC más adecuadas para el desarrollo de su población,
- mantener y mejorar, el tiempo que se considere apropiado, los medios de información ya existentes.

Para decidir qué estrategias en TIC son más idóneas para los Estados al margen del mundo de



la información, se requiere actuar al más alto nivel gubernamental y en los círculos internacionales más favorables al desarrollo humano.

En los países en desarrollo, los principales excluidos de las TIC – al menos de las más recientes – son los analfabetos y las mujeres (el índice de analfabetismo en las mujeres es superior al de los hombres). Como el software se desarrolla sobre todo en los países ricos, su utilización está concebida para usuarios que saben leer y escribir. Por eso, cuanto mejor sean la formación y los conocimientos generales de una persona, más eficientemente podrá utilizar las TIC. Se requieren, pues, acciones urgentes para contrarrestar este problema, ya que la igualdad de oportunidades en el acceso a las TIC redundará en beneficio del conjunto de la sociedad.



Las estrategias para facilitar a la población analfabeta (hombres y mujeres) el acceso a las TIC se pueden dividir en cinco puntos:

- integrar lo más posible las nuevas tecnologías en los programas de educación y de alfabetización,
- elaborar software e interfaces que no sean a base de texto: programas iconográficos o diálogos hablados ayudarán a los analfabetos a adquirir autonomía en el uso del ordenador,
- incrementar el número de dactilógrafos en los telecentros: estos escribientes públicos retransmiten los mensajes electrónicos que les dictan los clientes,
- fomentar el acceso a las TIC mediante una utilización colectiva: si las autoridades públicas ponen a disposición del público equipos de TIC, éstos pueden ser rentables,
- promover iniciativas multimedia: redes de comunicación tradicionales (como la radio) se pueden combinar con las nuevas tecnologías y poner, así, Internet al alcance de los auditores.

Si se desea evitar el aislamiento de la población rural y fomentar su inserción en la evolución general de la sociedad, se requieren proyectos que la incorporen en la marcha del país. También aquí, el acceso a la información

es un elemento clave para lograrlo. Por eso, se debe fomentar su difusión mediante soportes de información tanto tradicionales como modernos.

Para impedir la exclusión de la población rural del desarrollo de su país, hay que escuchar primero sus preocupaciones y luego transmitirle en su propia lengua las informaciones pertinentes. En general, las nuevas TIC asociadas a las tecnologías tradicionales mejoran la comunicación entre la ciudad y el campo.

En muchos países, la radio, en particular la radio rural de proximidad, es el único instrumento eficaz para la difusión de información. En el campo, donde predomina la tradición oral, es el medio más extendido y popular. Proyectos para la integración de las nuevas TIC en la red de radios rurales locales (intercambio de ficheros de sonido, uso de la mensajería electrónica y búsqueda de información en Internet) presentan elevados índices de éxito.

Principales desafíos para la gestión de documentos

Estos desafíos conciernen:

- los datos electrónicos,
- la formación que permita la gestión de todos los soportes de datos,
- la conservación de los datos.

En muchos países, el archivo de datos ha experimentado una clara regresión. La introducción de nuevas tecnologías para el registro y archivo de datos no va a resolver automáticamente la situación. En efecto, esta introducción de TIC carece de sentido si no se cumplen los requisitos fundamentales para su utilización (infraestructura y personal).

Antes de invertir en proyectos de archivo de datos, es fundamental analizar los principales obstáculos que impiden el acceso a la información.

■ Barreras legales y políticas

La legislación prohíbe al público el acceso a la información.

El gobierno controla a los intermediarios de la comunicación (partidos políticos, asociaciones civiles y medios de comunicación), de modo que éstos no son independientes a la hora de solicitar y recibir informaciones gubernamentales.

■ Barreras mentales

El público no sabe o no cree que tiene el derecho a acceder a las informaciones gubernamentales. Teme, pues, tratar con la Administración.

■ Barreras organizacionales

No se ha conservado la información. La información existe, pero no se encuentra. La Administración carece de medios para permitir su consulta.

■ Barreras específicas de los archivos

El personal de los archivos está mal formado. Los archivos no tienen ningún lazo directo con las agencias del gobierno que elaboran los documentos. Las relaciones entre la gestión de la información y el flujo de información son deficientes.

■ Barreras financieras

El gobierno no tiene los recursos necesarios



para superar las barreras mencionadas. El gobierno tiene otras prioridades presupuestarias.

Los límites del tratamiento y de la difusión de la información

La información es un elemento indispensable de la gobernabilidad. Pero, al mismo tiempo, también es un poderoso instrumento de poder que puede ser muy peligroso en caso de abusar de él. Por eso, la mayoría de las convenciones para la defensa de los derechos humanos prevé que el ejercicio de la libertad de información y de la libertad de expresión comporta responsabilidades y deberes especiales. Estas responsabilidades y deberes constituyen «los límites» de la libertad de comunicación.

La protección de los datos

Cuando un Estado o un grupo privado recogen y procesan datos, deben hacerlo respetando en todo momento los derechos fundamentales de la persona. Por eso, ninguna información debe discriminar arbitrariamente a terceros, poner en peligro su seguridad y, cuando está exenta de un interés público legítimo, perjudicar su reputación y su vida privada. En general, la mayoría de los ficheros que contienen estas informaciones son el fruto del trabajo de la policía política de un país y van completamente en contra de todo principio democrático.



Ante la creciente propagación de bancos de datos electrónicos, las Naciones Unidas han establecido una serie de principios rectores para la protección de datos que toda legislación nacional debería tener en cuenta. Las principales garantías mínimas son:

■ Principio de licitud y lealtad

Los datos relativos a las personas no se deben obtener ni elaborar con procedimientos ilícitos o desleales, ni utilizarse con fines contrarios a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

■ Principio de la exactitud

Las personas responsables de la elaboración de un fichero han de verificar la exactitud y la pertinencia de los datos.

■ Principio de finalidad

La finalidad en virtud de la cual se crea un fichero debe ser justificada, especificada y publicada.



■ Principio de acceso de la persona concernida

Toda persona que demuestre su identidad tiene el derecho a saber si se está procesando información que le concierne y a obtener rectificaciones o destrucciones adecuadas en caso de que los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos.

■ Principio de no discriminación

No deberían registrarse datos susceptibles de generar una discriminación ilegítima o arbitraria, especialmente información sobre el origen racial o étnico, color, orientación sexual, convicciones políticas, religiosas o filosóficas, así como sobre la participación en una asociación o la afiliación a un sindicato.

■ Facultad de derogación

No pueden autorizarse derogaciones a los cuatro primeros principios salvo que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moralidad públicas, así como los derechos y libertades de terceros, especialmente de personas perseguidas (cláusula humanitaria). Dichas derogaciones deben estar expresamente previstas por la ley.

■ Principio de seguridad

Se deben adoptar medidas para proteger los bancos de datos contra los riesgos naturales (accidentes, siniestros, etc.) o humanos (acceso sin autorización, utilización indebida de datos, etc.).

■ Control y sanciones

Cada legislación debe designar una autoridad independiente e imparcial, encargada de controlar el respeto de los principios antes enunciados. La ley debe prever sanciones y recursos individuales apropiados para los casos de violación de los principios antes enunciados.

Protección de la dignidad humana

Como lo señalaba el gobierno suizo en su Mensaje sobre la nueva Constitución, en 1996, «la protección de la dignidad humana representa, en cierto modo, el último recurso del derecho en caso en que la garantía de todos los otros derechos fundamentales fuera ineficaz». La dignidad

humana corresponde, pues, a la primera y mayor cualidad del ser humano y no debe ser pisoteada bajo ningún pretexto. Por tanto, no se puede permitir que la libertad de información o la libertad de expresión de una persona o de un medio de comunicación atenten contra ella. Las TIC (sobre todo mediante Internet) han incrementado enormemente este riesgo.

El deber de objetividad

Lo que distingue sobre todo la libertad de información de la libertad de expresión es su contenido. En general, la información se refiere a hechos y la libertad de expresión a opiniones. Las opiniones se caracterizan por su subjetividad. Por eso, en una democracia, ningún individuo puede, en principio, ser condenado por la ley por haber expresado a otros su opinión personal sobre un tema, siempre que esta última respete la dignidad humana. La responsabilidad es otra cuanto se pretende ser el depositario o el difusor de datos que se refieren a hechos. No olvidemos que el derecho o el deber de comunicar una información están siempre condicionados por el derecho de los otros a recibir esa información. Los receptores de la información tienen el derecho a no ser engañados sobre los hechos que se les comunican. Así pues, el vendedor y el comprador de un lote de tierra deben poder contar con la autenticidad y objetividad de la información inscrita en el registro de la propiedad. Todo procesado debe ser juzgado en base al contenido único e inalterable de la ley. Tampoco se puede mentir a una población sobre evidencias históricas como la muerte de seis millones de judíos en la Segunda Guerra Mundial o el índice de radioactividad en la zona de exclusión de Chernobil.

Si tales informaciones pueden ser manipuladas libremente, corre peligro la seguridad jurídica y, por consiguiente, la esencia misma del Estado de derecho. El deber de objetividad respecto a hechos o a documentos incumbe, en primer lugar, a las autoridades públicas. Sin embargo, también se pueden plantear exigencias similares a cualquier otro detentor de información.

Los medios de comunicación (ver «Medios de Comunicación y Gobernabilidad», COSUDE 2004), principales difusores de información y que aún gozan de una gran credibilidad, tienen un deber especial de respetar la transparencia y



la objetividad. Los deberes de control de la información que se esperan de los periodistas pueden servir de referencia para todas las personas que deseen publicar e informaciones:

- cuanto más primaria sea una fuente de información (documento auténtico, observación in situ, testigo directo, etc.) mayor probabilidad existe de que se mantenga la objetividad,
- en la medida de lo posible, una segunda fuente de información debe corroborar la primera,
- precisar si nos fundamos en fuentes de información secundarias o terciarias,
- rectificar inmediatamente toda información difundida cuando ésta se revela inexacta,
- salvo interés preponderante (particularmente, la puesta en peligro de la vida de una persona, de su intimidad o de su reputación),

citar sin ambigüedad la fuente de información,

- evitar interpretar una fuente de información sin indicar que se abandona el campo de la información objetiva por el de la especulación,
- cuanto más científico sea el contenido de una información, mayores serán las exigencias en cuanto a la exactitud de su contenido.

A veces, también se han de adoptar precauciones en la política de información. En el cambio de un sistema autocrático a uno democrático existe un gran peligro de desestabilización y de conflictos internos. En el desarrollo de un país, existen fases de transición en las que hay que ser muy cautelosos en la difusión de ciertas informaciones, a fin de no provocar o atizar ningún conflicto.



Estrategias operacionales

Principios de intervención

- Analizar cómo se aplican los principios de acceso a la información en los proyectos y programas y en qué medida contribuyen a la información como elemento de la gobernabilidad.
- Para controlar o fomentar el flujo de datos con miras a mejorar la gobernabilidad, se requiere identificar a los actores que intervienen en la cadena de la información y comprender las razones que les mueven a actuar. Las iniciativas y proyectos que promueven una información pluralista y que toman en consideración a los débiles y a las minorías son muy favorables a la gobernabilidad.
- En la elección del medio más eficiente de información, se deben tener en cuenta la manera de comunicarse de la población y los instrumentos más idóneos de comunicación. Además, hay que responder a las siguientes preguntas:
 - a) ¿mediante qué canales se puede informar mejor a la población meta?
 - b) ¿cuáles son el lenguaje y la forma más idóneos para hacerse comprender?
- En materia de información, no existe, desafortunadamente, ninguna fórmula mágica capaz de mejorar la gestión de los asuntos públicos y contribuir a un desarrollo sostenible. Sin embargo, ciertas soluciones se pueden adaptar a otros lugares y a otros problemas.
- Ayudar a la población a debatir abiertamente la información obtenida, le permitirá, por una parte, informarse mejor y, por otra, declarar en voz alta qué acciones desea emprender.
- En el marco de la modernización de los registros y archivos, es indispensable asegurar que el acceso a los documentos de la

Administración sea la regla y su denegación la excepción. Se ha de velar, pues, para que la ley garantice dicho acceso. Asimismo, es importante hacer renacer en la población la confianza necesaria para consultar los documentos.

- Se ha de evitar a todo trance que se agudice aún más la brecha digital entre los países del Norte y del Sur. La integración de las nuevas TIC en los proyectos de cooperación va en esa dirección.

Las posibles contrapartes

- En materia de información y de TIC, muchas políticas nacionales se adoptan en función de los principios dictados por agencias intergubernamentales. Por esa razón, es fundamental que Suiza siga haciendo oír su voz en el seno de las organizaciones y asociaciones internacionales.
- El objetivo de las intervenciones suizas en el seno de estas organizaciones es promover el desarrollo humano sostenible en los Estados periféricos del mundo de la información. Si una gran parte de la población de un país en desarrollo se forma y familiariza con las nuevas TIC con miras a un objetivo de interés público, ello favorecerá luego su competitividad en el mercado mundial. Si un país permanece al margen de la revolución digital, se verá duramente penalizado en su lucha contra la pobreza.
- Como el gobierno es el principal proveedor de información, Suiza debería estudiar todas las solicitudes de cooperación de administraciones extranjeras en la materia. Si un gobierno declara estar dispuesto a desarrollar una política de información fiel a los principios de la gobernabilidad, se debe intentar establecer lazos de cooperación duraderos con su Administración. Las posibles contrapartes a nivel de Estado son:
 - los ministerios y administraciones
 - los archivos nacionales
 - el sistema judicial con sus autoridades de instrucción y judiciales
 - las escuelas, las universidades, las instituciones de formación
 - el sistema legislativo (parlamento y comisiones parlamentarias).
- En el campo del acceso a la información y de su libre difusión, la sociedad civil está llamada a jugar un rol importante. Por eso,



también se ha de contemplar la colaboración con las siguientes organizaciones:

- los medios de comunicación
- las ONGs locales
- las asociaciones profesionales
- los partidos políticos
- los sindicatos
- las Iglesias.

Propuestas de intervención

A pesar de no existir una fórmula universal, a continuación se exponen algunas propuestas susceptibles de contribuir a mejorar el acceso a la información, su gestión y difusión en los países en desarrollo:

- de manera general, asesorar o apoyar a las administraciones deseosas de mejorar el acceso a la información, su gestión y difusión;
- asesorar a los gobiernos de los países pobres a fin de que escojan las estrategias en TIC más apropiadas para el desarrollo humano;
- respaldar todas las iniciativas legales y prácticas que garantizan a la defensa el acceso a toda información pertinente y refuerzan el acceso del público y de la prensa a las salas de justicia;
- apoyar las iniciativas que fomentan el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación;
- promover toda iniciativa legal y práctica que permita a los individuos consultar con facilidad los documentos de la Administración, a condición de que no se oponga ningún interés público preponderante;
- fomentar la difusión y comprensión de la información pública en la periferia rural y lingüística (seminarios de sensibilización y difusión multimedia de la información);
- tomar en consideración los sistemas de información tradicionales en la medida en que sean necesarios para la mejor realización de un proyecto;
- conservar y mejorar, el tiempo que se considere apropiado, los medios de información ya existentes;
- colaborar con ONGs capaces de asesorar a los Estados «info-pobres» sobre el tipo de tecnología de telecomunicaciones más idóneo para asegurar el desarrollo humano de una gran parte de la población;
- mediante iniciativas multimedia, educar y familiarizar a los analfabetos y a las mujeres en el empleo de las TIC. Aquí, es muy importante que los grupos encuentren la motivación para participar.



- desarrollar software e interfaces que no sean a base de texto: programas iconográficos o diálogos hablados ayudarán a la población analfabeta a utilizar de manera autónoma el ordenador;
- elevar el número de dactilógrafos en los telecentros: estos escribientes públicos retransmiten los mensajes electrónicos que les dictan los clientes analfabetos o los que aún no dominan suficientemente el uso del ordenador;
- contribuir a la creación o a la mejora de los sitios Web de las autoridades públicas (e-gobierno);
- apoyar la publicación sistemática en línea de todas las disposiciones legales y normativas, así como de las decisiones administrativas relativas a la gestión de los asuntos públicos;
- mejorar el sistema de archivos de un país modernizando sus infraestructuras y formando a su personal;
- apoyar toda iniciativa que permita a los jóvenes tener acceso a un ordenador (si posible en el marco de un centro de formación);
- ayudar a la creación o a la mejora de sitios de información (en línea) de organizaciones civiles (asociaciones profesionales, asociaciones de víctimas, ONGs, etc.);
- fomentar el acceso a las TIC mediante una utilización colectiva de éstas. Si las autoridades públicas ponen a disposición del público equipos de TIC, éstos pueden ser rentables;
- impulsar iniciativas multimedia: redes de comunicación tradicionales (como la radio) se pueden combinar con las nuevas tecnologías y poner, así, Internet al alcance de los auditores.





El acceso a la información como elemento esencial de la gobernabilidad es un tema todavía reciente. Sin embargo, la producción, distribución y consumo de información existen desde que los seres humanos se comunican. Todo ello le confiere un poderoso rol – durante mucho tiempo subestimado – en la cooperación al desarrollo. El acceso libre y, en lo posible, gratuito a la información es un elemento central del empoderamiento sin el cual ninguna persona desfavorecida puede, incluso con apoyos externos, mejorar sostenible-

mente su situación. Gracias a la rápida expansión de las «tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)», se puede prestar mayor consideración a este aspecto en la práctica. Al respecto, las TIC brindan posibilidades nuevas y suplementarias aunque las tecnologías «tradicionales» seguirán ocupando su puesto en materia de información y comunicación durante muchos años.

En el marco de su programa sobre gobernabilidad, la COSUDE desea comprometerse en favor de un libre acceso a la información pertinente (en particular para las capas desfavorecidas): este uno de los componentes esenciales de la ayuda sostenible al desarrollo.

Bibliografía y Webliografía

a) Publicaciones

Commonwealth Network of Information Technology for Development Foundation (COMNET-IT), Country Profiles of E-Governance, Editions UNESCO 2002.

Commonwealth Secretariat, Joan Ross Frankson, Gender Mainstreaming in Information and Communications, Stylus Publishing, Octubre 2000.

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

- Medios de Comunicación y Gobernabilidad, 2004
- Information and Communication Technologies (ICTs) for Poverty Reduction? Discussion Paper – World Summit on Information Society WSIS 2003.

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y Archivos Federales Suizos: Información y Gobernabilidad, septiembre 2001.

Partenariado Global del Saber (PGS):

- Estrategia 2005, disponible en www.globalknowledge.org
- Partners Newsletter (suscripción en línea).

OCDE, Perspectivas de la OCDE sobre las Tecnologías de la Información: las TIC y la Economía de la Información, OCDE, París 2002.

The World Bank, The World Bank Policy on Disclosure of Information, The World Bank, Washington D.C. 2002.

UNESCO:

- Sector para la Comunicación, Información, Informática, Informe Mundial sobre la Comunicación y la Información 1999–2000, Ediciones UNESCO, París 2000.
- Informe Mundial sobre la Comunicación, Ediciones UNESCO, París 1998.
- División de la Sociedad de la Información, UNISIST. Newsletter, publicación bimestral sobre las actividades de la División de la Sociedad de la Información de la UNESCO.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT):

Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 2002, Reinventar las Telecomunicaciones, Ediciones UIT, Ginebra 2002.

B) Direcciones Web

A nivel Internacional:

Comisión Económica para África – Iniciativa «Inserción de África en la Sociedad de la Información»
<http://www.anais.org/QUIESTQUI/CEA.HTML>

Forum of African Ministers of Communications
[http://docweb.pvv.gov.za
/docs/misc/africon.html](http://docweb.pvv.gov.za/docs/misc/africon.html)

Partenariado Global del Saber (PGS)
<http://www.globalknowledge.org>

OCDE – Comité de Ayuda al Desarrollo
<http://www.oecd.org./dac>

Organización de Estados Americanos – Oficina de Ciencia y Tecnología
<http://www.science.oas.org>

OSCE
<http://www.osce.org>

Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC)
<http://www.unesco.org/webworld/ipdc>

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI)
www.itu.int/wsis o www.unesco.org/wsis

UNESCO – Sector Comunicación e Información
<http://www.unesco.org/webworld/ipdc>

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)
www.itu.int

Africa South of the Sahara:
The Internet and Computing, Standford University African ICTs Resources
[http://www.sul.standford.edu
/depts/ssrg/Africa/elecnet.html](http://www.sul.standford.edu/depts/ssrg/Africa/elecnet.html)

Artículo 19
www.article19.org

Asian Media Information and Communication Center
<http://www.amic.org.sg>

Asociación internacional de archivos sonoros y audiovisuales
<http://www.aisa-web.org>

Asociación Internacional de Archivos Francófonos
<http://www.aiaf.org/statuts.htm>

Commonwealth Association for Public Administration and Management
<http://www.capam.comnet.mt>

Consejo Internacional de Archivos
<http://www.ica.org>

Canal de la Oportunidad Digital
<http://www.digitalopportunity.org>

Observatorio Europeo de Tecnología de la Información
<http://www.emcc.eurofound.eu.int/formmail.htm>

Instituto Europeo de Comunicación
<http://www.eim.org>

Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias
<http://www.ifla.org>

Instituto Internacional de Comunicaciones y Desarrollo
<http://www.iicd.org>

International Records Management Trust
<http://www.irmt.org>

Freedom House
www.freedomhouse.org

En Suiza:

Archivos Federales Suizos
www.bundesarchiv.ch

COSUDE
www.deza.admin.ch

Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores (DFAE)
www.eda.admin.ch/eda

Instituto Suizo de Derecho Comparado
www.isdc.ch/f/default.asp

Pool de expertos suizo para la promoción civil de la paz (PEP)
www.eda.admin.ch/sub_expool/f/home.html

Secretariado de Estado para la Economía (seco)
www.seco-admin.ch

Coalición Suiza de Organizaciones de Desarrollo
www.swisscoalition.ch

Fundación Hirondelle
www.hirondelle.org

Fundación Suiza para la Paz
www.swisspeace.org

InfoSud
www.infosud.org

Intermédia Consultants
www.intermedia-consultants.net

Medienhilfe
www.medienhilfe.ch

Plataforma Suiza para la Sociedad de la Información
<http://www.comunica-ch.net>

Información y Gobernabilidad

Editor:
Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación (COSUDE)
Ministerio Suizo de Asuntos
Exteriores (DFAE)
3003 Berna

Pedidos:
Centro de Distribución de COSUDE
Teléfono ++41 31 322 44 12
Fax: ++41 31 324 13 48
Correo electrónico: info@deza.admin.ch

Esta publicación se basa en un estudio más
profundo sobre el tema, realizado por Pierre
Heuer, Madrid

Redacción:
InfoSud, Lausana

Concepción gráfica:
etter grafik+co, Zurich

Coordinación:
División Gobernabilidad, COSUDE
governance@deza.admin.ch

© COSUDE 2004

ISBN 3-03798-061-3

También disponible en francés,
alemán e inglés

