



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

Sensibilización para la transparencia y rendición de cuentas

manual
de participante

Dr. Jesús Rodríguez Zepeda
Autor del texto

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Av. Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco, C.P. 04530

Delegación Coyoacán, México, D.F.

Segunda Edición, noviembre de 2015

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Distribución gratuita

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I	Nuestro contexto nacional y el derecho a la información.....	7
II	Modelos políticos antiguo y medieval de información cerrada..... El Arcana Imperii y el secreto del poder político. El Arcana Ecclesiae y el carácter sagrado de la información	13
III	El modelo antiguo de publicidad..... Isonomía Isegoría Democracia y ciudadanía	23
IV	El Estado y la razón de Estado..... El argumento de Maquiavelo Crítica de la razón de Estado	27
V	El surgimiento del moderno derecho a la información..... El fundamento liberal de la publicidad El Estado liberal mandatario El valor de la privacidad Limitaciones del modelo liberal	39
VI	El fundamento republicano de la publicidad..... El interés público La prioridad de lo público sobre lo privado El principio kantiano de publicidad y su huella en la Constitución mexicana	53
VII	Ilustración de los principios de publicidad y privacidad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	61

OBJETIVOS

Que el servidor público participante:

- Se familiarice con el lenguaje político y jurídico del derecho a la información.
- Entienda el contexto nacional de discusión y desarrollo de la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas con base en un conocimiento filosófico, histórico, político y constitucional.
- Entienda su propia función como un compromiso con los valores de publicidad para la vida pública y de privacidad para el ámbito privado que están constitucionalmente sustentados.

módulo

I

Nuestro contexto nacional y el derecho a la información



En México, el derecho a la información es una experiencia novedosa. No obstante tratarse de un derecho afirmado en diversas legislaciones, al menos desde el siglo XVIII, en nuestro país este derecho, en su versión de legislación reglamentaria aplicable, es propio del siglo XXI.

En efecto, en el ámbito federal, la pionera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue promulgada en el año 2002; y, la reforma que introdujo el principio de publicidad y dio contenido preciso al derecho humano a la información, en el artículo 6º de la Constitución, data del año 2007.

La primera estableció un estándar aún vigente acerca de la reglas públicas y criterios de acceso a la información gubernamental por parte de la ciudadanía y detonó un proceso dinámico de legislaciones locales que llevó a que hoy en día todos los estados del país, así como el Distrito Federal, cuenten con leyes propias de transparencia y acceso a la información. También dio lugar a la existencia del actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), órgano garante a nivel federal de este derecho humano.

La reforma constitucional de 2007, por su parte, introdujo el principio de publicidad —principio de larga acreditación filosófica, política y jurídica— en nuestra Carta Magna y le confirió el sentido de principio ordenador (un criterio hermenéutico) para el manejo de la información pública por parte de toda autoridad o entidad pública. Por una parte, definió como pública a toda la “información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal” y por otra instaló el principio de “máxima publicidad” como principio interpretativo para el manejo de esa información.



De manera convergente, la protección constitucional de la *privacidad*, que es la contracara normativa del principio de publicidad en el marco del derecho a la información, no se plasmó hasta el año 2009, cuando se reformó el artículo 16º de la Constitución y aparecieron los denominados derechos ARCO (acrónimo que designa los derechos de acceso, rectificación y cancelación de los datos de particulares, así como el de oposición al uso de los mismos), que son prerrogativas de los ciudadanos respecto del manejo por parte del Estado y de otros particulares de sus datos personales.

Todavía más significativa ha sido la reforma constitucional de 2014 en materia de publicidad y rendición de cuentas. Mediante esta reforma, se amplía la variedad de información que es definida como pública, pues ahora cae bajo esta definición la información en posesión de sujetos o entidades no públicos que, eso sí, tengan relación —tanto en términos de manejo de recursos como de ejercicio de autoridad— con el interés público de la sociedad. Esta reforma amplía el elenco de sujetos obligados a la transparencia de la información incluyendo, además de las autoridades públicas consideradas

desde 2007, a sujetos no públicos cuya actividad implique, involucre o afecte el interés público. Conforme a la norma constitucional vigente, cuando esté de por medio el interés público, serán también sujetos obligados de información pública los “órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal...”.

La última reforma constitucional en la materia también transforma la naturaleza del órgano garante del derecho a la información, el INAI, convirtiéndolo en “un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna...” y hace de su integración una atribución del Senado de la República.

Ruta crítica del desarrollo de la legislación de transparencia y protección de la privacidad en México

Reforma al artículo 6º de la Constitución (1977). Señala que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002). Primera legislación federal, generación de un estándar nacional y creación del IFAI

Reforma del Artículo 6º de la Constitución (2007). Principio constitucional de publicidad de la información del Estado y aparición del criterio de máxima publicidad. Protección de la privacidad en el capítulo de la información

Reforma del artículo 16º de la Constitución (2009). Derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición)

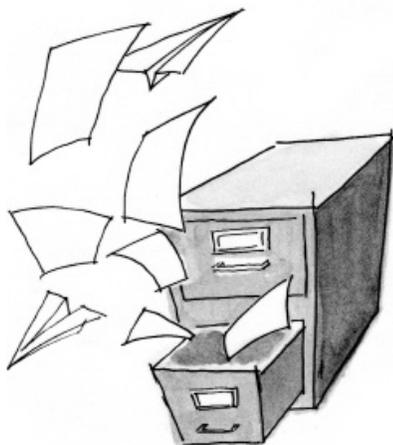
Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010). Control del abuso de particulares sobre la información personal de otros particulares

Reforma Constitucional del Artículo 6º (Febrero de 2014). Autonomía constitucional del IFAI y ampliación de la exigencia de publicidad a particulares concernidos con el interés público

Este proceso de desarrollo de legislación constitucional y reglamentaria en materia de publicidad y acceso a la información pública, así como el correspondiente proceso de construcción de órganos garantes del derecho humano a la información, posee un sentido político que merece ser destacado. Se trata de un claro avance democrático que establece controles ciudadanos, a través del ejercicio de un derecho humano, de la gestión pública en su conjunto y del desempeño específico de los servidores públicos.

Se trata de un derecho cuya contraparte jurídica y política es la obligación de los servidores públicos y de los particulares incumbidos con el interés público de rendir cuentas a través de la apertura y disponibilidad de la información que manejan.

El derecho a la información muestra siempre dos caras:



La publicidad (o transparencia) de la información y **La privacidad** (opacidad de la información de los particulares expresada como “confidencialidad”).

Se trata de un derecho que por una parte controla, a través de su exhibición, la información pública, y por otra protege, a través de su clausura, la información privada.

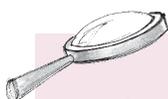
La información relativa al interés público, según nuestra Constitución, ha de ser pública y abierta (aun cuando temporalmente y conforme a criterios también públicos pueda reservarse), mientras que la información privada ha de ser confidencial y estar protegida frente a malos usos o abusos de otros sujetos.

Por esta naturaleza doble, el derecho a la información debe verse como un derecho de control democrático de los ciudadanos sobre los poderes públicos y sobre los bienes públicos (como los recursos fiscales y la autoridad pública). Un control que limita la arbitrariedad de los gobernantes y otras autoridades públicas (legisladores, jueces, partidos), así como de particulares relacionados con el interés público.

El control sobre la información pública es, a la vez, una forma de proteger los derechos, los intereses y los bienes privados, que mientras son estrictamente privados, han de estar resguardados y sustraídos de la intromisión de terceros.

Si entendemos, como sostiene el politólogo Mauricio Merino, que:

“La corrupción es, genéricamente, el uso de bienes públicos conforme a un interés privado y por ello en contra de su uso esperado y deseable que es el del interés público, el derecho a la información es un pilar de la lucha ciudadana contra la corrupción y contra la arbitrariedad de quienes manejan o utilizan bienes públicos de distinta naturaleza”.



“... la corrupción: [que no es] sólo de la gente que se lleva el dinero público a su casa, sino de quien tuerce la interpretación de la ley para ganar prebendas, o de quien emplea los medios que el Estado ha puesto en sus manos para favorecer a su partido, o de quien utiliza las oficinas públicas bajo su mando para obtener privilegios personales. Todas estas personas corrompen el espacio público: convierten en asunto privado lo que debía pertenecer a todos (...) [La corrupción] es una ambición frecuente entre los particulares. Pero sin duda es mucho más grave que lo hagan los propios funcionarios públicos (...) Entre ellos, la corrupción es doble: porque vuelven privado lo que es común y porque lo hacen desde el espacio público que les permite actuar. La mayor degradación moral de la política se ubica en esta doble corrupción”. Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas políticos*, México, CIDE, 2013, p. 167.

La implantación del derecho a la información en México es un rasgo de la normalización democrática del país. Apuntala la construcción del Estado de derecho y contribuye a moldear la conducta de quien ejerce la autoridad pública para que sea genuino mandatario de los ciudadanos y un sujeto capaz de rendir cuentas a la ciudadanía por sus acciones y decisiones. A la vez, fortalece la privacidad al otorgar protección constitucional a los datos personales, lo que amplía el espacio de acción de los ciudadanos mientras limita el de las autoridades públicas y los poderes fácticos.

El vocabulario político de este derecho, es decir los conceptos centrales que permiten dar contexto histórico y significado político a la experiencia democrática en México del derecho a la información, se ha desplegado a través del tiempo y surgido de diversas doctrinas y confrontaciones intelectuales.

Lo que haremos enseguida será revisar el derrotero histórico de este vocabulario a efecto de dotarnos de los recursos intelectuales necesarios para comprender las implicaciones y desafíos de nuestras obligaciones constitucionales relativas a este derecho.



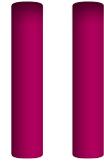
*Sobre el término **publicidad***

No debes olvidar que la publicidad, ni en su sentido filosófico-político ni en el sentido que le da nuestra constitución equivale al término propaganda. Aunque en nuestro uso cotidiano del lenguaje usemos publicidad y propaganda como términos intercambiables, en materia del derecho a la información la publicidad se refiere siempre a la obligación ética y jurídica de dar información, rendir cuentas y ofrecer razones de lo actuado por las autoridades en relación con los derechos de los gobernados.

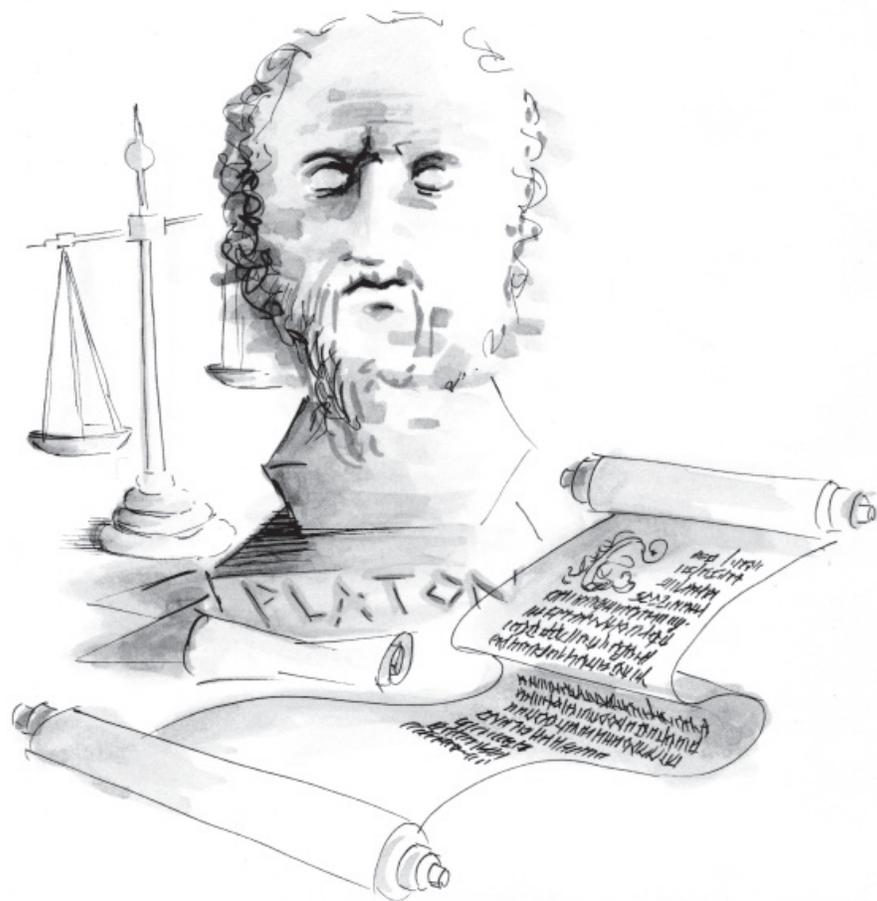
*Sobre el término **transparencia***

No debes olvidar que el uso que el derecho a la información otorga a la palabra transparencia es metafórico y no literal. En su sentido literal, la transparencia es un atributo de los cuerpos físicos, es decir, equivale a que estos sean traslúcidos. En su sentido jurídico, que es el que nos importa, la transparencia se refiere a la rendición de cuentas de lo actuado por los gobernantes a través de la apertura de la información que manejan. En este sentido, la transparencia es un atributo del gobierno abierto, es decir, de la autoridad que no esconde lo que hace y que rinde cuentas, a través de la información, de los principios y actos de su desempeño.

módulo



Modelos políticos antiguo y medieval de información cerrada



El Arcana Imperii y el secreto del poder político



Las metáforas de la sociedad cerrada y la sociedad abierta fueron ideadas por el filósofo austriaco Karl Popper teniendo en mente la filosofía del clásico griego Platón (427-347 A. C.). No es extraño, en Platón aparece la primera defensa filosófica de la sociedad cerrada, es decir, de un régimen antidemocrático, organicista y totalitario que ahoga las libertades individuales con los argumentos de que la verdad sólo está en el Estado, de que éste debe ser gobernado sólo por una élite de sabios y de que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía social de escalones inamovibles.

Desde luego, Platón no inventa el secreto político ni necesita ser leído por los gobernantes para que estos promuevan un régimen de opacidad informativa. Lo que sí puede adjudicársele es la autoría de una *justificación racional* del secreto en las cuestiones del Estado, es decir, de un argumento racional que sostiene que la masa gobernada no debe intervenir en las cuestiones del Estado ni acceder a la información que éste posee o resguarda.

En el pensamiento de Platón, el conocimiento de la verdad es privilegio de una minoría, y ese privilegio es, al mismo tiempo, la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política. El Estado ideal de Platón, ampliamente expuesto en su obra política más famosa, *La República*, se presenta como un orden jerárquico de la sociedad que supone que las razones y las verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son accesibles sólo para una clase poco numerosa llamada a gobernar. El ejercicio del poder sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores y ha de excluir a la masa ignorante.

Platón defiende un modelo de aristocracia intelectual, el llamado gobierno del Rey-filósofo o del Filósofo-rey, que niega el acceso a las decisiones políticas fundamentales a quienes no poseen los

atributos intelectuales para hacerse cargo de ellas. Su modelo de sociedad justa se estratifica según las tareas que los grupos sociales cumplen para el funcionamiento global del Estado.

La imagen platónica del buen Estado —el Estado justo— se diseña conforme a la imagen del cuerpo humano: los comerciantes y artesanos cumplen las funciones digestivas, necesarias pero elementales y sin dignidad, y son sólo funciones materiales de un cuerpo vivo; los guerreros son los músculos del Estado, sin ellos el cuerpo es débil y vulnerable: constituyen el elemento pasional; por último, el Rey filósofo o el filósofo rey es el alma o espíritu de ese cuerpo, es su atributo racional y el necesario conductor de las decisiones.

La teoría platónica del Rey filósofo fue la primera versión de la tecnocracia o del gobierno de los expertos. Dice Norberto Bobbio, el notable filósofo italiano recientemente fallecido, que

“La tecnocracia y la democracia son antitéticas...”

La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos.” (*El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994)

Para Platón, lo que los sabios gobernantes conocen no es patrimonio popular o común, sino especialización y saber científico; lo suyo es la ciencia; mientras que el pueblo restante, por su carencia de excelencia, sólo puede sostener opiniones (*doxa*) ayunas de elaboración racional y resultado de sus apreciaciones superficiales y sus prejuicios.

No es ilógico, en este contexto, que Platón calificara irónicamente a la democracia de “teatrocracia”, para destacar el sentido escénico, ilusorio y desbordado, aunque siempre dañino e injusto, del gobierno de las masas.

Dice Platón: “... el público de los teatros se volvió, de silencioso que era, vocinglero, convencido de que podía distinguir lo bello de lo feo en el campo de la música, y a una aristocracia musical le sucedió una detestable *teatrocracia*. Si al menos hubiera sido una democracia confinada a los hombres libres y dentro del campo de la música, el daño no hubiera resultado muy sensible. Pero en el dominio de la música nació la opinión de que todo mundo entendía de todo y podía juzgar de la ley, con lo que vino la libertad. Comenzaron a perder el temor a la ley al creerse competentes, y la seguridad en sí mismos dio lugar a la desvergüenza.” *Las leyes*, 701a.

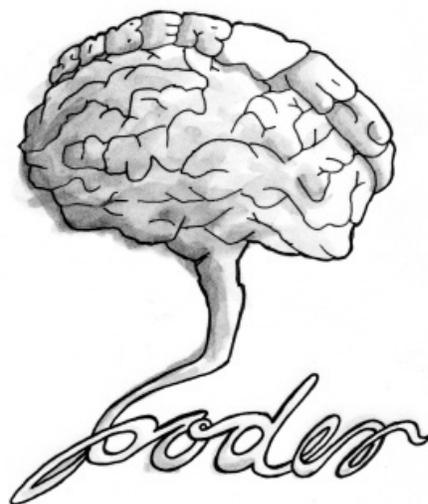
Esta visión elitista o aristocrática del poder depende de una más amplia concepción acerca del conocimiento y de la realidad misma. Para Platón, las jerarquías de la vida política no hacen sino expresar lo que el conocimiento científico significa. Sólo existe una realidad verdadera, pero está encubierta por un tejido de apariencias que hace sumamente arduo para el intelecto desentrañarla. La famosa “alegoría de la caverna”, que aparece en el Libro VII de *La república* de Platón, expresa en forma clara esa visión.

Una alegoría es, como se sabe, un relato de la fantasía al servicio de una intención didáctica o educativa. La alegoría platónica de la caverna nos propone la existencia de un grupo de hombres, encadenados desde su nacimiento en una caverna y sujetos de tal manera que sólo pueden ver, en el fondo de la misma, los reflejos de las cosas reales que suceden afuera. Todo lo que creen real no es más que un reflejo de la verdadera realidad: mera apariencia. En un momento determinado, un hombre se libera de sus cadenas, explora el mundo exterior y descubre la mentira de los reflejos. Su impulso es ir con los demás y contarles lo que ha visto, pero su vida estará en riesgo, pues estos individuos no aceptarán que aquello que han tenido por cierto durante toda su vida pueda ser puesto en duda.

El hombre que se libera de las cadenas y contempla la realidad es, desde luego, el filósofo. Pero, en el sistema platónico, es también el político o gobernante ideal, el único capaz de entender lo que es el bien, la virtud, la belleza y la verdad más allá de toda apariencia y de toda opinión popular.

El conocimiento de las verdades de la política queda así reservado a quienes, partícipes de la aristocracia del intelecto, pueden trascender los prejuicios e ignorancia del populacho. Este es el sentido de la justicia que está en el origen de los secretos del poder que establecen un adentro y un afuera en el poder político y, por lo tanto, jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de los conocimientos y argumentos que pueden tener a su disposición.

No es banal la famosa frase que reza “saber es poder”. Los secretos de la política son verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos, exclusivos de los hombres del poder. Y estos elementos del saber no son accesorios o irrelevantes para el ejercicio del poder y del dominio, son más bien la condición que los hace posibles.



Aristóteles (384-322 a. C.) llamó *sophismata* a estas claves, exclusivas y excluyentes, que hacen posible el ejercicio del poder político. En su libro *La política* las asoció con los “artificios” de las constituciones democráticas para privilegiar el peso político de los pobres para degradar la aristocracia y promover la democracia (*Política*: 1297a) y con las “sofisterías constitucionales” destinadas a engañar al pueblo y que impiden garantizar la seguridad de las propias constituciones (*Política*: 1308a). Se trata, en todo caso, de ofertas aparentes de derechos que ocultan una intención desconocida para quien las recibe. Son, en suma, secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación.

Los *sophismata* de Aristóteles son piezas del conocimiento, del saber cómo forma del poder, que hacen posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes y que se marque una distancia insalvable entre quienes son gobernados y quienes gobiernan.

Fue el gran historiador latino Tácito (55-120), el primero que denominó *arcana imperii* a estos misterios profundos de la política que permiten el ejercicio del poder.

***Arcana* (término proveniente de una raíz indoeuropea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda.**

Los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra. La posesión o el acceso a los *arcana imperii* invisten de poder a sus sujetos, pues en realidad no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber).

Cornelio Tácito escribió: “Moviósse después otra contienda entre Galo y César; porque Galo quería que cada cinco años se hiciesen los comicios o juntas para la creación de los magistrados (...) No hay duda de que este voto penetraba más altamente en los secretos del Imperio (*haud dubium erat eam sententiam altius penetrare et arcana imperii temptari*) Anales, libro II, XXXVI. (Madrid, Imprenta real, 1794, Trad. Carlos Coloma)

Estos misterios de la política fueron llamados *libertatis umbra* por Plinio (23-79) en su obra *Naturalis Historia*, y *Blandimenta imperii* por el neoplatónico Justino (105-165). Son los conocimientos o informaciones que, en la época moderna, han sido denominados, sencillamente, secretos de Estado. Y son en buena medida, como veremos, el contenido informativo que preserva la llamada “Razón de estado”.

El ejercicio del poder político es, entre otras cosas, una forma de distribución de recursos de distinta índole. Algunos de los recursos que de manera privilegiada distribuye el poder político son la información y el conocimiento.

Existe una relación histórica constante entre los regímenes autocráticos —es decir, no democráticos— y la censura informativa o limitación del acceso a los conocimientos e informaciones de la esfera política. El estatuto o condición de ciudadano libre, propio de las sociedades modernas, supone el conocimiento de las cuestiones públicas. Por ello, las sociedades premodernas, de la Antigüedad al Medioevo, fueron sistemas excluyentes en materia de conocimiento y debate público. Aún la democracia de los griegos, que, como veremos enseguida, concedía el derecho de usar la “plaza pública” (ágora) a sus “ciudadanos”, sólo contaba como tales a los varones, libres y adultos, y excluía de todo derecho político, es decir, de la voz y la presencia públicas, a las mujeres, los esclavos y los niños.

Norberto Bobbio sostuvo que: "... en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos diferentes aunque estén estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, es decir, que esconde escondiendo. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado, el segundo abarca el tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil..." (Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1994)



La existencia misma de los *arcana imperii* nos habla, por una parte, de un poder cuyos intereses y motivaciones (y a veces hasta sus reales poseedores) permanecen ocultos a los gobernados, y, por otra, de ese mismo poder que de manera sistemática sustrae su información y sus razones del escrutinio de los ciudadanos como forma de conservar el dominio en la sociedad. Nos habla incluso de la mentira oficial, dictada por el poder como forma de resistir frente al interés de los ciudadanos.

En última instancia, *el arcana imperii*, que es el nombre que a la postre se decantó para hacer la referencia culta a los secretos políticos, se justifica sobre la base de una presunta desigualdad entre los hombres, es decir, a partir de la concepción política de que por naturaleza unos han nacido para ejercer el poder y otros simplemente para ser gobernados.



El Arcana Ecclesiae y el carácter sagrado de la información

Existe una derivación del *arcana imperii* que expresa otra fase de esta relación entre conocimiento y poder político, entre información y ejercicio de la autoridad pública. Se trata de la forma medieval del secreto, que se ha denominado *arcana ecclesiae*. A esta forma se le puede ver como una prolongación del *arcana imperii*, aunque con características agregadas o propias, en otro momento histórico.

En efecto, el *arcana imperii* de la Antigüedad se prolonga en la Edad media como *arcana ecclesiae*. En este punto aparece un rasgo que es importante resaltar: la Edad Media, el periodo historiográficamente comprendido entre los siglos V y XV de nuestra era representa una reformulación de los secretos, una reformulación de *arcana*.

Si bien en la Antigüedad los *arcana*, los secretos, eran recursos del poder, piezas de conocimiento que funcionaban como recursos para ejercer y acrecentar el poder, este tipo de secreto se reconfigura en el periodo medieval precisamente porque se confunde con los principios religiosos. El *arcana imperii*, propio de la Antigüedad, aunque en sí mismo era una imponente forma de poder político, no se le concebía como sagrado. Sin embargo, en la Edad media a partir del predominio de una concepción religiosa, particularmente cristiana, y conforme a la conversión del secreto político en secreto religioso-político, se supera la dimensión humana del secreto y se le concibe como propio de una voluntad divina.

Los *arcana ecclesiae* consisten en dogmas religiosos que comparten con los *arcana imperii* la cualidad de ser principios exclusivos, a los que no cualquiera puede acceder y menos puede entender. El dogma religioso se cree porque se tiene que creer, se cree aunque sea absurdo; más aún, se cree porque es absurdo. La frase medieval, atribuida a Tertuliano, que resuelve esta discusión llevándola al extremo reza, precisamente, "*credo quia absurdum est*" ("creo porque es absurdo").

El dogma no sólo se refiere a creencias ilógicas o absurdas, sino impenetrables para la razón. Sobre esta base, lo que hizo el mundo medieval fue confundir y hacer insoluble el principio del poder político con el principio del poder religioso.

En este modelo, los *arcana* de la política son simultáneamente *arcana* religiosos y *arcana* de la fe. En ese sentido, el *arcana* o secreto adquiere una característica adicional que no tenía en la época antigua, la sacralidad, es decir el secreto se inviste de lo sagrado y queda marcado por éste. Debe recordarse, sin embargo, que lo sagrado es incognoscible, lo sagrado es algo en lo que hay que creer antes que entender; algo sobre lo cual no podemos pretender dominio o control humanos. Fundamentalmente, lo sagrado permanece como una voluntad establecida a la que los mortales deben someterse.

Lo propio del mundo medieval es que aúna política y religión. Este vínculo, por cierto, tiene un nombre en nuestra época: integrismo. Integrista es lo que integra lo religioso y lo político, lo que disuelve la frontera entre lo civil o secular y lo sagrado o religioso. El mundo medieval hace un ejercicio sistemático de integrismo porque contempla a todo poder político y espiritual como emanado de Dios.



San Bernardo, un teólogo medieval acreditó la imagen o metáfora de “las dos espadas”, según la cual Dios ha dado dos espadas al Papa: una, la espada del poder temporal, que no es otra cosa que el poder político, y la otra, la espada del poder espiritual. Tanto el poder temporal o político como el poder espiritual o religioso residen en unas solas manos, las del Papa. En esta interpretación que resume buena parte de la visión medieval sobre el poder político, ambas espadas son dadas por Dios al Papa y, a través de éste, la espada del poder político llega a los gobernantes seculares.

Esta visión recuerda el argumento de San Agustín (354-430). Agustín de Hipona tuvo una visión diferente a la metáfora de las espadas pero coincidente con ella en su sentido último: la visión dual de los poderes: uno divino y el otro terrenal. La plasmó mediante los conceptos de la ciudad de Dios y la ciudad de los hombres.

La ciudad de Dios es el mundo de la salvación, que los cristianos pueden no obstante construir o prefigurar en su vida regular o cotidiana, y la ciudad de los hombres es la ciudad de la imperfección, del pecado, de la política y la historia concreta.

San Agustín, quien había cristianizado las categorías de Platón, sostuvo que el mundo de las apariencias, el mundo de lo imperfecto, equivalía a la ciudad de los hombres, mientras que el mundo de las ideas puras, de las esencias, equivaldría al reino o ciudad de Dios. Los cristianos estarían obligados a construir la ciudad de Dios o a vivir conforme a la ley de la ciudad de Dios ya desde el mundo de los hombres. Lo humano, conforme a este gran pensador, sólo adquiriría sentido en relación con lo divino.

Sostiene San Agustín de Hipona: “Cuando vive el hombre según el hombre y no según Dios, es semejante al demonio; porque ni el ángel debió vivir según el ángel, sino según Dios, para que perseverara en la verdad y hablara verdad, que es fruto propio de Dios y no mentira (...) Por eso, cuando vive el hombre según la verdad, no vive conforme a sí mismo, sino según Dios, porque el Señor es el que dijo: «Yo soy la verdad»...” *La ciudad de Dios*, México, Porrúa, Col. “Sepan Cuantos...” 59, 1985, p. 311

Retomando la metáfora de las espadas, puede notarse que contiene la imagen del poder religioso del Papa como depositario de las dos autoridades: la autoridad política (el principio de la legitimidad del gobierno secular sobre los seres humanos) y la potestad de salvar las almas (la autoridad de perdonar los pecados y con ello franquear las puertas del cielo). El Papa tiene por definición los dos poderes provenientes de Dios y, mientras reserva para sí la espada del poder espiritual, deriva o traslada el poder político al gobernante (el soberano, el noble). De este modo, la nobleza feudal está investida de poder, no por voluntad de un ciudadano o de un súbdito, sino por voluntad de Dios.

En un famoso opúsculo, *De Regno* (o *De la monarquía*) Santo Tomas de Aquino, el mayor filósofo de la tradición medieval y quien, desde luego, organiza la doctrina teológica del catolicismo hasta la fecha, sostiene que la obligación fundamental del gobernante es servir a Dios, y para ello tiene que convertirse en un orientador de la conducta cristiana de sus súbditos.

Conforme a este principio, un gobernante habrá fracasado si no logra la salvación de los súbditos, porque la obligación del gobernante es con Dios, que es quien lo ha instaurado en el poder. El principio medieval de legitimidad del gobernante es Dios y no la voluntad o aprobación de los gobernados. La legitimidad, que es el conjunto de razones o motivos por los cuales se obedece al poder político, tiene en la época medieval un supuesto origen divino. Esta atribución de la investidura del poder terrenal o político expresa un modelo político vertical, es decir, un poder que viene de arriba a abajo, contrario al poder popular o democrático que va de abajo a arriba. El poder medieval es altamente jerárquico, pues a partir de la idea de voluntad divina establece cual es el lugar que cada quien ha de ocupar en el orden social.

La consecuencia para nuestro tema de interés consiste en que el conocimiento y la información han de estar sustraídas y ocultas a aquellos a los que el designio divino ha definido para la obediencia y no para el mando político. Las sociedades jerarquizadas, en la medida en que se consideran legítimamente ordenadas o estratificadas por voluntad divina, tienden a considerar que sólo la élite dominante puede tener acceso a la información. Eso tienen en común el *arcana imperii* y el *arcana ecclesiae*. En ambos casos el acceso a la información del gobierno está prohibido a la persona común y corriente.

Por estas razones se sostiene que el *arcana ecclesiae* prolonga al *arcana imperii*, pero le agrega una cualidad de sacralidad. Se trata de un atributo de trascendencia que le seguirá acompañando incluso

hasta la actualidad. Uno de los efectos de la democracia moderna, es decir, del gobierno que se ejerce de abajo a arriba, es que desacraliza, tiende a eliminar el aire de autoridad trascendental o suprahumano que a veces pretende tener el poder político.



Piensa en que aún en sociedades relativamente secularizadas como la nuestra, el presidencialismo fuerte se sacraliza; ahora imaginemos la época en que el argumento de la legitimidad estaba directamente relacionado con un principio teológico, es decir, con la convicción de que Dios es el que ha decidido que gobierne determinado personaje. Ningún gobernado, en estas circunstancias, sería proclive a exigir cuentas al gobernante ni pretendería conocer la información del gobierno.

El modelo medieval establece una jerarquía a tal punto rígida que hace imposible que una persona común y corriente pueda escrutar los designios divinos: ¿cómo podrán los mortales entender las cuestiones del poder y la autoridad si éstas las define Dios? Conforme a este modelo, la cualidad básica del súbdito es la obediencia, y si es posible, acompañada de resignación.

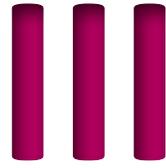
Un magnífico historiador francés, François Châtelet, sostuvo que lo propio del mundo medieval es que la manera de contemplar y entender al mundo se da a partir de dos modelos de jerarquías: uno, de jerarquías naturales y el otro de jerarquías sociales (“Teoría medieval de las jerarquías” en *Historia de las ideologías, Tomo II, De la Iglesia al Estado*, México, Premiá editora, 1981).

Las primeras tienen que ver con la manera en que se explica la naturaleza. La idea jerárquica medieval sostiene que Dios ha creado al mundo y además lo vigila: este Dios está en todas partes porque es un vigilante del orden del mundo que tiene la posibilidad de interrumpir o modificar las regularidades. La idea jerárquica social consiste en que los estratos sociales están también organizados conforme a la voluntad de Dios. Éste, a través de la autoridad eclesiástica, legitima a quien ha de gobernar y legitima la posición o el estrato social que cada uno ocupa.

No es gratuito que el mundo medieval no conozca la denominada capilaridad social, es decir, la posibilidad de que los individuos transiten gracias a sus actos de un estrato a otro. El medieval es un mundo prefijado donde hasta las estirpes gobernantes están preestablecidas.

Las sociedades tradicionales, antiguas o medievales, son fundamentalmente sociedades jerárquicas, y como tales descartan la posibilidad del control ciudadano de la autoridad. En tales momentos históricos no existe la posibilidad de que el ciudadano controle a la autoridad. Esta posibilidad la hubo, desde luego, entre los griegos atenienses en la época democrática. Pero no debemos olvidar, como vimos en la referencia a Platón, que esos atenienses fueron también padres de la aristocracia intelectual. En todo caso, en el muy jerarquizado mundo medieval, no existe la posibilidad de que aquel que ocupa un estrato inferior pueda acceder a lo que saben quiénes ocupan el poder político.

módulo



El modelo antiguo de publicidad



Ningún otro modelo político goza del prestigio de la democracia que floreció en la antigua Grecia. Originada en Atenas hacia el año 508 a. C. como resultado de las reformas de Clístenes, perduró, no sin paréntesis tiránicos, hasta 322 a. c., tras la muerte de Alejandro Magno (M. Finley, *The Ancient Greeks*, USA, Penguin Books, 1977:182-183; M. Finley, *Democracy. Ancient & Modern*, Rutgers University Press, 1985). Su importancia para nosotros reside en que es precisamente este modelo político el que da lugar al primer concepto político de *publicidad*.



El documento que mejor refleja los ideales y valores de la democracia ateniense antigua es la famosa *Oración fúnebre* de Pericles. Fue Tucídides, el gran historiador griego, quien en el libro II de su *Historia de la guerra del Peloponeso*, rescató para la posteridad la alocución del insigne líder democrático de los atenienses.

Sostiene Pericles en la *Oración fúnebre*: “En cuanto al nombre, puesto que la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos, a este régimen se lo ha llamado democracia; respecto a las leyes, todos gozan de iguales derechos en la defensa de sus intereses particulares; en lo relativo a los honores, cualquiera que se distinga en algún aspecto puede acceder a los cargos públicos, pues se lo elige más por sus méritos que por su categoría social; y tampoco al que es pobre, por su parte, su oscura posición le impide prestar sus servicios a la patria, si es que tiene la posibilidad de hacerlo” Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Libro II, sección VII, Madrid, Edic. Orbis, 1986.

Entre los rasgos básicos de la democracia ateniense antigua se cuentan tanto la participación directa de los ciudadanos en las discusiones y decisiones públicas como el estatuto de igualdad que se suponía a cada uno de ellos.

El primero de los rasgos era definido con el término *isegoría*, que alude al derecho de cada ciudadano de expresarse en el ágora o foro público. La isegoría no tiene que ver con un derecho abstracto, sino con una práctica de participación política que se identifica con la idea misma de democracia:

“Isegoría, el derecho universal de hablar en la Asamblea, fue en ocasiones empleado por los escritores griegos como sinónimo de «democracia». La decisión se alcanzaba por el simple voto mayoritario de los presentes.” (M. Finley, *Democracy: Ancient & Modern*, Rutgers University Press, 1985, 19).

Dice Pericles en su *Oración fúnebre*: “Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la cosa pública, pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer.” Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Libro II, sección VII, Madrid, Edic. Orbis, 1986.

La isegoría estaba íntimamente ligada con la «isocracia», es decir, con el ejercicio compartido del poder por parte de los ciudadanos que se derivaba de la propia deliberación colectiva.

En realidad, la isocracia, más que una figura independiente, es una derivación del carácter isegórico de la democracia ateniense, pues es precisamente el principio de una ciudadanía activa lo que conduce al resultado del ejercicio directo del poder por parte de los ciudadanos.

El tercer rasgo institucional de la democracia ateniense recibió el nombre de *isonomía*, y tiene el sentido de igualdad ante la ley. Como señala Anthony Arblaster: “Una precondition necesaria para el establecimiento de la democracia era que también se estableciera la isonomía, es decir, el principio de igualdad ante la ley (...) El poder político popular se basaba en el reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley, y la democracia era también la garantía de que se preservaría esa igualdad” (A. Arblaster, *Democracia*, Alianza Editorial, 1992: 38).

Esta idea de igualdad es destacable porque contrasta no sólo con la experiencia política del resto de las poblaciones griegas, en las que el principio de igualdad jurídica de los hombres era más bien extraño, sino con la experiencia política general de la Antigüedad, sujeta a tiranías y gobiernos articulados sobre la idea misma de desigualdad natural entre todas las personas; idea que habría de reflejarse de manera obligada en una inamovible desigualdad de derechos.



Es aconsejable no sublimar o exagerar el igualitarismo de la democracia ateniense clásica. Si bien, respecto de su época la igualdad política entre ricos y pobres (siempre que estos últimos fuesen libres) constituyó un modelo sin parangón por su carácter incluyente, en el contexto de una sociedad moderna la prohibición del ejercicio de derechos políticos a los trabajadores dependientes o a las mujeres es una defensa arcaica de la desigualdad en su forma más cruda.

La *isegoría*, la *isocracia* y la *isonomía* de los atenienses de la época clásica sólo fueron posibles al precio de la exclusión sistemática y radical de la vida pública de grupos como las mujeres, los esclavos, los extranjeros, los niños y los ancianos. La integración y funcionamiento del Consejo de los quinientos o la dura exigencia con que funcionaba el sistema de sorteo y distribución territorial del poder, tan bien descritos por Finley (M. Finley, *Politics in the Ancient World*, Canto, 1983, pp. 70 y ss.), no podrían haberse dado si en tal modelo de organización del poder hubiera podido participar el resto de la población ateniense. Sin embargo, lo cierto es que la democracia ateniense antigua es un modelo inigualable de participación de los ciudadanos en la vida pública y ello es lo que constituye su mayor aporte a la idea política de publicidad.

En efecto, al apostar por la participación directa de los ciudadanos en las cuestiones que les atañen en tanto que ciudadanos, la democracia ateniense construye el primer sentido de publicidad. Nuestra idea actual de publicidad se nutre de este ideal ateniense de vida pública.

La publicidad consiste en que los asuntos del Estado son tarea abierta a los ciudadanos y compartida por ellos. No admite exclusiones por calidad intelectual o riqueza de los ciudadanos y elimina la privatización de los asuntos públicos por individuos o grupos particulares. La publicidad, como equivalente de la vida democrática, supone entonces que lo que es público (como la información del Estado) es de todos y no puede ser sustraído del control de la ciudadanía por ningún gobernante.

Lo público, según la filósofa política Nora Rabotnikof, debe ser entendido en tres formas complementarias: “a) lo público como lo que es de interés o utilidad *común* a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emanada (...) b) Lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo *manifiesto y ostensible* en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto (...) c) Lo que es de uso común, *accesible* para todos, *abierto*, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros.” (*En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM-IIF, 2005, pp. 28-30).

La idea antigua de publicidad aún alumbró el actual derecho a la información, ya que éste parte del principio de que la información de las cuestiones públicas ha de estar abierta a todos precisamente porque es pública, lo que implica que ha de estar al alcance de toda persona ciudadana. El secreto o confidencialidad de la información pública sería una negación de su carácter democrático.

módulo

IV

El estado y la razón de estado



El argumento de Maquiavelo



Frente al modelo medieval de pensamiento, la referencia a la Historia humana reivindica la vida y acciones efectivas de los seres humanos. El mundo se seculariza, es decir, se inicia la separación entre lo sagrado y lo profano a partir de que se reivindica la Historia como acción humana y no más como Historia de la salvación.

El primer pensador político que reivindica la historia como experiencia humana y no divina es Nicolás Maquiavelo. Este autor, a inicios del siglo XVI, instala a esa historia secularizada como fuente del pensamiento político. Además, acuña el significado moderno del vocablo Estado (*Stato*) y logra dar contenido a la categoría de Razón de estado; enunciado éste que fue acuñado por un contemporáneo suyo: Francesco Guicciardini.

Aunque la noción de Razón de estado se asocia frecuentemente con las ideas de Maquiavelo, éste nunca la plasmó bajo esa formulación explícita. Fue su contemporáneo Francesco Guicciardini quien por vez primera usó la noción en el sentido que le damos todavía ahora: "... el poder político no puede ser ejercido según los dictados de la buena conciencia (...) Cuando he hablado de asesinar o mantener en prisión a los pisanos, quizás no lo he hecho como cristiano, sino que he hablado de acuerdo con la razón y la práctica de los estados". Francesco Ricordi Guicciardini, *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman*, New York, Harper Row, 1965, p. 54.

El concepto de Razón de estado es una de las referencias más frecuentes en el debate del derecho de acceso a la información. Frente al argumento del derecho del ciudadano a conocer o informarse sobre las cuestiones del Estado, aparece con frecuencia el argumento de la Razón de estado, que se refiere siempre a los intereses del Estado que pueden ser afectados por el acceso a la información política.

En un sentido general, la Razón de estado es una defensa ideológica que postula la prioridad incontestable del interés del Estado, es decir, lo que tiene que ver con la conservación, a través de cualquier medio adecuado, del propio Estado. Debe señalarse desde ahora que hoy en día, en el marco del debate democrático, la Razón de estado es un concepto mal visto, un concepto que se utiliza en forma valorativamente negativa para criticar una conducta política.

Dicho de manera llana: no hay Razón de estado buena o democráticamente defendible. Cuando los gobernantes pasan por encima de escrúpulos éticos o por encima de principios legales y violentan los derechos de los ciudadanos en nombre del interés del Estado, se dice que apelan a la Razón de estado.

También debe considerarse desde ahora que existen formas de defender positivamente los intereses del Estado, pero éstas provienen de otra tradición, el Republicanismo, y no de la Razón de estado, y en este caso el concepto central, como se verá más adelante, es el de “interés público”.

Cuando se habla de Razón de estado, la referencia se hace siempre a dicha conducta inadecuada y condenable, que en general sacrifica o lastima los derechos humanos o fundamentales de las personas para privilegiar los supuestos intereses o la sobrevivencia del Estado.

Debe decirse algo obvio: para que exista la Razón de estado tiene que existir el Estado, es decir, el objeto político respecto del cual se instituye como ideología. El Estado es una realidad moderna. No se registra, de manera estricta, la existencia de Estados antes del siglo XVI.

Es común que en los libros jurídicos de Teoría del Estado se haga referencia a, por ejemplo, el Estado en la Mesopotamia o en las antiguas Grecia y Roma. Ésta es una manera de trazar una suerte de prehistoria del Estado, aunque en teoría política, en filosofía política, en historia o en sociología política se concibe como Estado sólo a una cierta forma de organización del poder político que surge en la época moderna, prefigurada en la segunda mitad del siglo XV y vigente ya en el siglo XVI. Esto es lo que los propios juristas a su vez han llamado “Estado moderno”.

Más allá de si hablamos de “Estado moderno” o sólo de “Estado”, la pregunta a hacer es:

¿qué tiene de peculiar esta forma de organización del poder político?

El Estado moderno constituye, en efecto, una forma específica de articular una trilogía de elementos constitutivos: territorio, población y gobierno. Desde luego el Estado moderno requiere un territorio, pero no cualquier territorio: requiere una amplia territorialidad, superior siempre a los fragmentados y heterogéneos territorios políticos de la Edad Media.

Supone también una población, aunque en este caso se trata de un amplio grupo demográfico, más numeroso siempre que las unidades poblaciones feudales en las que los habitantes se conocían de manera directa y entablaban relaciones sociales cara a cara.

Del mismo modo, exige la presencia de un poder político, aunque el poder político estatal, a diferencia de cualquiera de las formas que le antecedieron, es centralizado, militarmente vigoroso y con la capacidad de someter o derrotar a los poderes locales o particulares que pudieran desafiarlo dentro de su propio territorio.

La formación de los Estados proviene precisamente de la desaparición de los poderes locales o particulares propios de la Edad media. Como se ha dicho antes, las grandes unidades territoriales con amplias poblaciones son lo que tipifican al Estado moderno. En éste, desaparecen las relaciones directas y personalizadas entre los súbditos. Por ejemplo, en un pequeño principado o en cualquier otra unidad feudal, las relaciones sociales y políticas eran de interacción directa entre las personas. Lo propio del Estado es que por primera vez el gobierno controla todo el territorio que formalmente le corresponde, es decir, impone sus normas y actúa de manera directa sobre todo el espacio que se le atribuye o que se atribuye.

El Estado es, entonces, una amplia estructura territorial, con una numerosa demografía y un gobierno centralizado. Un poder político nunca antes visto, un Dios mortal, como lo nombró Thomas Hobbes, al cual los súbditos deben su seguridad y cuyo gobierno exige obediencia y lealtad política y jurídica. Hoy en día no nos reconocemos sin la figura de los Estados; incluso identificamos nuestra propia afiliación política como ciudadanos que forman parte de un Estado. Cabe decir que hasta los experimentos más avanzados de organización política de nuestra época no han logrado diluir la fuerza del Estado.

La figura del Estado fue la gran novedad a partir del siglo XVI. Quién le da nombre es precisamente Nicolás Maquiavelo, y es también quien formula la ideología que lo justifica y defiende: el realismo político.

Dice Maquiavelo: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados." *El príncipe*, México, Editores mexicanos unidos, 1987, p. 40.

Maquiavelo es el primer pensador que confiere un nombre técnico a esta realidad política: *Stato* (Estado), que es el nombre que utilizarán en adelante los juristas, los teóricos de la política, los historiadores, los filósofos. Ahora bien,

¿qué tiene de importancia el Estado en el contexto del debate sobre la información?

En primer lugar, el Estado es la figura política que permite romper con la estructura feudal, con sus poderes y con su cultura e inaugurar con ello la época que llamamos moderna. En suma, el Estado es la figura institucional con la que se abre la política moderna.

Se ha dicho antes que el primer pensador que conceptualiza con claridad esta figura es Maquiavelo;



y Maquiavelo también será quien abra la posibilidad de comprender la figura de la Razón de estado. A partir de Maquiavelo, el Estado se concibe como un organismo con vida propia, como un propósito de la actividad política y como un sujeto con valores propios. De allí que para Maquiavelo la política se definirá como la actividad que procura la obtención y conservación del poder político. Dicho de otro modo, la política se convierte en la tarea de construir y proteger al Estado.

A partir de esta idea de que la política ha de ser la obtención y conservación de poder es que nacerá la idea de la Razón de estado, es decir, el argumento de que el Estado tiene sus intereses y prioridades propios, esto implica que el Estado es una especie de cuerpo o entidad sustantiva, un ser o ente de valor superior al que es necesario defender como un todo y, más aún, que los intereses del Estado son siempre superiores a los intereses de los particulares.

En efecto, los intereses que se contrapongan al Estado se pueden sacrificar en el altar de los intereses superiores del cuerpo político. Esto, por supuesto, define la propia concepción de la política al convertir al Estado en el sujeto social por excelencia.

Maquiavelo se había percatado de que los príncipes o gobernantes históricamente existentes, en su acción real, no actuaban conforme a ninguno de los consejos edificantes de la moral y la religión, es decir, que traicionaban una y otra vez las recomendaciones morales que los textos religiosos establecían para ellos.

De lo que Maquiavelo se dio cuenta, y en ello reside la importancia de su aportación, es que ningún político eficaz, exitoso y capaz de construir un Estado, se había comportado según los idearios de la moral. Todo lo contrario: los políticos que habían logrado obtener y conservar el poder eran los que habían desatendido las recomendaciones de tipo moral o religioso, los que habían actuado con realismo y se habían guiado por el principio de la necesidad. Mientras el razonamiento moral tenía como referente el dogma religioso y las sagradas escrituras, el príncipe dibujado intelectualmente por Maquiavelo tiene como referente a la Historia.

Dice Maquiavelo: "... es necesario que todo príncipe que quiera mantenerse aprenda a no ser bueno, y a practicarlo o no de acuerdo a la necesidad". *El príncipe*, México, Editores mexicanos unidos, 1987, p. 101.

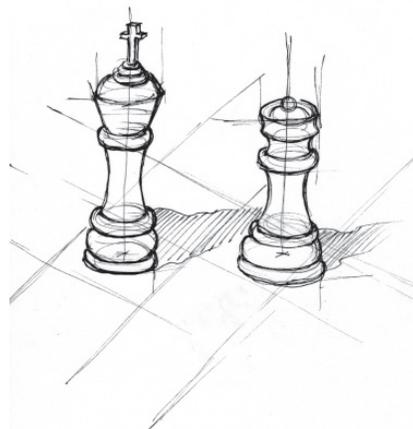
Maquiavelo seculariza la teoría política, es decir, abandona los referentes de corte religioso y se concentra en la acción humana plasmada en la Historia. Maquiavelo descubre en la Historia que los políticos mienten, traicionan, engañan, rompen promesas, hacen y traicionan alianzas. Se comportan de una forma éticamente injustificable.

Pero Maquiavelo, en vez de condenar la desobediencia moral del político, llega a la conclusión de que es la conducta que éste debe seguir, toda vez que el propósito de la política, una vez que conocemos la Historia es, como dijimos antes, la obtención y conservación del poder.

Si un político, por ético que sea, no obtiene y conserva el poder, es un político fracasado, un mal político desde el punto de vista de la construcción y defensa del Estado. Para Maquiavelo el propósito mismo de la política ya está fuera del reino de los cielos, está en la Historia humana, llena de conflictos y relativismo moral; y es la Historia la que nos muestra lo que han hecho los príncipes, como han actuado conforme a los criterios de lo útil y lo inútil y, sobre todo, el ejemplo de los que han logrado el éxito político.

De este modo, la política no tiene que ver con los valores morales de lo bueno y lo malo (porque en términos de valores morales el príncipe no debería engañar, robar, mentir, traicionar ni asesinar) sino con los de lo útil o lo inútil para la política. Lo útil y lo inútil es, respectivamente, lo que permite obtener y conservar el poder o lo que nos aleja de este propósito. La política no ha de sujetarse a ningún principio moral dado que es el fruto de una racionalidad estratégica o instrumental que se justifica por el poder mismo.

Della ragione di Stato



Este abandono de la moral propio de la Razón de estado fue identificado y criticado desde un momento muy temprano por otros pensadores. Por ejemplo, en 1589 el antiguo religioso jesuita Giovanni Botero publicó la obra *Sobre la Razón de estado (Della ragione di Stato)*, que da inicio a la tradición de crítica a la idea maquiavélica de Razón de estado. En esta obra, Botero impugna la idea maquiavélica de desplazar el principio divino como guía de acción de los gobernantes y sustituirlo por los principios mundanos de la utilidad y la fuerza.

Aunque se atribuye a Maquiavelo la frase “el fin justifica los medios”, él sostuvo algo un poco más preciso. Escribió que “Trate, pues, un príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios serán siempre honorables y loados por todos; porque el vulgo se deja engañar por las apariencias y por el éxito” *El príncipe*, México, Editores mexicanos unidos, 1987, p. 112.

En todo caso, la amoralidad de la Razón de estado encuentra su justificación en aquella concepción realista (y ya no más trascendental o religiosa) de la política cuyo fin es el poder, es decir la obtención y conservación del Estado.

Maquiavelo sostiene que el Estado es un fin en sí mismo, al que vale la pena preservar por cualquier medio. Para el maquiavelismo, cualquier medio es válido y cualquier recurso es adecuado si nos permite la preservación del Estado.

La Razón de estado, ideología que proviene del realismo político que aquí se ha descrito, no es una doctrina carente de valores. Si bien rechaza una axiología religiosa o moral, sostiene que el valor máximo de la vida en común es el Estado mismo. Por ello, conforme a esta ideología, la preservación del Estado autoriza a los gobernantes a ir en contra de cualquier otro principio que se le oponga, los principios éticos o las normas legales siempre y cuando esos gobernantes procuren la salud del Estado. Esto implica que es legítimo engañar, simular o delinquir, siempre en favor del Estado.

En 1924, el historiador y filósofo alemán Friedrich Meinecke, seguidor él mismo de la doctrina del realismo político, publicó una obra, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna* (en alemán *Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*; en inglés: Machiavelism), donde resumió con claridad los rasgos de esta ideología: “El Estado tiene una tendencia orgánica, natural, a crecer y consolidarse, para lo cual ha de poder usar la violencia y cualquier otro medio, transgrediendo la moral y el derecho; o bien redefiniendo estos conforme al propio interés político.”

La ideología de la Razón de estado tiene un vínculo directo con el control de la información política por parte del gobierno. En específico, el control de la información relativa a los asuntos públicos se convierte en uno de los argumentos centrales de la Razón de estado.

En esta lógica, tan temprano como en el año 1605, el holandés Arnold Clapmarius publicó la obra *De arcanis rerum publicarum libri sex* (*Los seis libros de los arcana del gobierno*), en la que argumenta que la protección del gobierno pasa necesariamente por la preservación de los *arcana* o secretos que éste posee. De hecho, Clapmarius reformuló los *arcana* de Tácito en la perspectiva de la Razón de estado y definió dos formas de secreto vinculados al Estado: los “*arcana imperii*” y los “*arcana dominationis*”. Estos últimos pueden ser entendidos como equivalentes de la Razón de estado.

En una línea similar, aunque un siglo después, el filósofo inglés Thomas Hobbes (quien vivió de 1588 a 1679) contribuyó a la justificación de la Razón de estado en el terreno del control de la información. El argumento de Hobbes es digno de atención porque revela el trasfondo político de esta ideología. En efecto, la defensa hobbesiana del Estado implica siempre una supresión de las libertades y los derechos de los ciudadanos a cambio de una supuesta garantía de seguridad otorgada por el soberano gobernante.

Tomas Hobbes fue el primer gran teórico sistemático del Estado moderno. El modelo político que se solidifica con Tomas Hobbes se denomina Estado absolutista. El Estado absolutista consiste, en

primer lugar, en una figura histórica: es la primera forma en que se organizaron los Estados de la época moderna.

Los Estados modernos nacieron bajo la figura de Estados absolutistas y más específicamente bajo la figura de monarquías absolutistas. Ésta es una forma de Estado cuyo poder político concentraba o tendía a concentrar prácticamente todos los derechos y prerrogativas de la vida pública, es decir, el Estado absolutista genera un tipo de sociedad que gira alrededor del poder político, que es a la vez el centro de las decisiones y el centro de la soberanía. Se trata de una forma de Estado cuya característica principal es la tendencia a la concentración absoluta del poder y los derechos en la figura del gobernante, y que por lo tanto implica una desprotección en materia de derechos de los súbditos o ciudadanos.

Ese no es el único rasgo de importancia de esta forma de Estado que concentra de manera absoluta los poderes y los derechos. También tiene una enorme importancia porque el Estado absolutista se convierte en el modelo para los Estados autocráticos que vinieron después (autoritarios, totalitarios, populistas, dictaduras militares y todo régimen no democrático).

El concepto del Estado absolutista nos sirve en primer lugar para entender contra qué tipo de Estado o contra qué modelo político se construye el moderno derecho a la información y respecto del cual se desmarca. Pero también para comprender que los valores del Estado absolutista y de la Razón de estado no han desaparecido del todo y que pueden reaparecer constantemente incluso en formas democráticas contemporáneas de Estado.

De Tomas Hobbes, se pueden identificar dos elementos que perfeccionan la idea de la Razón de estado. En primer lugar, del argumento antes revisado de que el Estado es un sujeto que tiene valores propios, se deriva el argumento de que la defensa de estos valores se puede hacer a costa de los derechos, la integridad y hasta la vida de los propios súbditos. En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la relación entre el ejercicio del poder político y la limitación de la información, es decir, el argumento de que el valor político máximo de la seguridad se encuentra en permanente conflicto con la libre circulación y el libre acceso a la información.

En este horizonte, Hobbes propone en su famosa obra *Leviatán* un intercambio de libertad por seguridad, es decir, la oferta de un modelo político que a cambio de garantizar la seguridad común exige la renuncia voluntaria de los súbditos a las libertades.



El argumento de Hobbes es peligrosamente actual: piensa a cuántas libertades estarías dispuesto a renunciar con tal de que en una sociedad tan peligrosa como la nuestra pudiéramos tener plena seguridad. Aunque no sea tu caso, piensa que mucha gente se comportaría en términos hobbesianos si le fuera requerido.

Hobbes sostiene que para explicar la legitimidad del Estado éste debe ser entendido como si fuera el resultado de un contrato. Hobbes supone que el Estado aparece cuando de manera voluntaria

los hombres le encargan a un poder político que establezca el orden y le ceden para ello su libertad.

De este modo, lo que se presenta como necesario desde el punto de vista del absolutismo es la renuncia a la libertad, y por lo tanto la concentración de todo el poder, de toda la autoridad y las principales libertades en aquel al que se instituye como soberano. La única obligación del soberano será, entonces, mantener la seguridad; a cambio, será el único sujeto con plena libertad en la sociedad, mientras todos los demás tienen que renunciar a su libertad natural para no reintroducir el desorden en el Estado.

Lo importante aquí es que la autoridad del soberano no se impone sin que los gobernados lo deseen; la autoridad del soberano es el resultado de la renuncia voluntaria a la libertad. Para poder preservar la vida, los gobernados han de renunciar a aquello que la ponga en riesgo, y esto es la libertad. Con este argumento de Hobbes está planteada la ecuación básica de los regímenes no democráticos: *supresión de libertades a cambio de seguridad*. Este es, por cierto, el debate de nuestros días, porque precisamente el argumento de la seguridad es el que permite sacrificar libertades.

Hobbes a partir de esta justificación del poder político, concluye que prácticamente todos los derechos están concentrados en el soberano: el soberano tiene derecho de todo, de legislar, de vigilar que se aplique la legislación; tiene derecho a que no exista división de poderes y, además, el súbdito es por definición autor de todo cuanto el soberano haga. De entre estos derechos propios de la figura del soberano, Hobbes destaca una serie de prerrogativas que tienen que ver con el control de las doctrinas y con el manejo de la información, es decir, Hobbes orienta la Razón de estado en el sentido del derecho del gobernante de autorizar las doctrinas que han de ser conocidas y difundidas en el Estado. Esto es así porque existen doctrinas subversivas que alientan el desorden y porque la circulación de algunas ideas es peligrosa para el máximo valor compartido que es la seguridad.

En definitiva, Hobbes sostiene que existen doctrinas, argumentos e ideas cuya circulación pone en peligro al Estado. Por ejemplo, dice Hobbes que uno de los males del Estado, de los que él llama *enfermedades del Leviatán*, consiste en permitir que aparezcan doctrinas distintas a la sostenida por el Estado; es decir, la obligación del Estado es censurar toda doctrina que vaya en contra de su propia versión de los hechos. Para Hobbes, como para todo defensor de la Razón de estado, el Estado tiene que establecer la verdad de las cosas, la versión oficial como la verdadera, porque ésta es la única manera de mantener el orden necesario para todos.

Por lo tanto, los gobernados que se hallan racionalmente a favor del orden y de la preservación de su propia vida, tendrían que renunciar a su pretensión de saber cosas que no les competen saber, de difundir o discutir doctrinas que no son del agrado del gobernante, de leer obras prohibidas o inconvenientes para el poder estatal.

Sostiene Thomas Hobbes: “... es inherente a la soberanía el ser juez acerca de qué opiniones y doctrinas son adversas y cuáles conducen a la paz; y por consiguiente, en qué ocasiones, hasta qué punto y respecto de qué puede confiarse en los hombres, cuando hablan a las multitudes, y quién debe examinar las doctrinas de todos los libros antes de ser publicados.” *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Crítica de la razón de Estado



El argumento de Razón de estado en materia de acceso a la información, opera como un acto reflejo básico en muchos servidores públicos, que asocian cualquier aligeramiento del control estatal sobre la información con la debilidad del poder político y con el riesgo de su desaparición.

Con frecuencia, la primera reacción que tiene el gobernante ante las exigencias ciudadanas de acceso a la información es el argumento de la seguridad. Esta reacción es de Razón de estado porque se parte del supuesto de que el ejercicio de las libertades de los súbditos pone en riesgo la seguridad del Estado. Puede incluso constatarse de manera empírica que la mayor parte de las denegaciones de información, no sólo en México sino en prácticamente en cualquier país que tenga circuitos de acceso a la información pública, se hace por razones de seguridad pública conforme al criterio del gobernante.

Debe aclararse que aquí no se sostiene que en el Estado moderno no existan problemas genuinos de seguridad. Lo que es necesario destacar es que el núcleo de la Razón de estado consiste en convertir todo tema en un tema de seguridad, es decir, vincular a la preservación del Estado prácticamente cualquier pieza de información. La Razón de estado lamina todo y todo lo revierte a la seguridad, como hizo Hobbes.

La Razón de estado funciona como la estrategia del gobernante que permite restringir y controlar la circulación de ideas y de información. Es significativo que todos los regímenes autocráticos (desde los regímenes absolutistas hasta los gobiernos autoritarios, desde las dictaduras conservadoras hasta las dictaduras comunistas, e incluso los gobiernos populistas) exhiban una grave animadversión hacia la libre circulación de las ideas. Esto muestra que el tema del acceso a la información forma parte de la misma familia de la libertad de expresión.

No es gratuito que en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, el tema del derecho a la información aparezca vinculado a la libertad de expresión, es decir, bajo la consideración de que la libertad de expresión sólo existe allí donde tenemos derecho a la información, que permite dar contenido a nuestra propia expresión.

En todo caso, es altamente sintomático que todos los regímenes autocráticos se caractericen por su hostilidad hacia la circulación de la información en cualquiera de sus formas, sea mediante la imposición de trabas a la libertad de expresión, sea mediante la negación del principio de publicidad, o sea a través del control de la información y la censura. De tal modo que se puede medir el nivel de autoritarismo de un régimen político de acuerdo con el cierre que establece sobre los circuitos de la información.

Por supuesto, no existe ni puede existir un Estado que esté plenamente abierto al escrutinio ciudadano, pero existen grandes diferencias entre un modelo político que sistemáticamente cierra la información y los regímenes democráticos que poseen rutinas institucionales de apertura informativa y de reserva temporal razonable de información objetivamente sensible.

Esto implica que mientras más fuerte sea la eficiencia de la apertura informativa, más quedan desmontadas las estructuras autocráticas de un orden social. Así que existe una relación muy precisa entre el avance informativo y la reducción del autoritarismo en los Estados que conocemos.

La Razón de estado es una ideología perniciosa tanto para los derechos de los gobernados como para el interés público por las siguientes razones:

En primer lugar, porque la Razón de estado es nugatoria de los derechos de los gobernados. Esto es así porque de manera inevitable hará colisionar el supuesto interés del Estado con los derechos individuales y tenderá a sacrificar éstos. La idea de que el valor supremo del Estado justifica la excepción de la garantía de los derechos de los gobernados conduce inevitablemente a la violación y supresión de estos derechos.

En segundo lugar, porque convierte al poder político en un fin en sí mismo, y en modo alguno en un medio para alcanzar propósitos sociales democráticamente justificados como la salud, la educación, el trabajo, la justicia o el desarrollo. Dicho de otro modo, la Razón de estado invierte la relación medios-fines propia de la democracia y convierte el medio —el poder político— en una meta que sustituye a las genuinas metas de la convivencia democrática —la garantía de los derechos, la justicia y el desarrollo humano—.

En tercer lugar, y probablemente lo más importante, porque la Razón de estado se sostiene en una defensa falaz del interés público, ya que defiende la posición y privilegios de un grupo particular instalado en el poder del Estado, que de manera engañosa confunde (en una confusión interesada) sus intereses privados y de grupo con el interés público que se asocia con el Estado. Así, la Razón de estado es un concepto negativo porque regularmente es el argumento del gobernante, quien supuestamente actúa así porque preserva el Estado, cuando lo que hace en realidad es preservar su propia posición en el Estado.

En general, la Razón de estado implica la confusión de los fines del Estado con los fines de quienes ocupan la jerarquía del Estado. No existe un grupo gobernante que no se sienta imprescindible en el Estado, de tal manera que cuando defiende sus fines, por ejemplo su permanencia en el poder, los privilegios que posee, la discrecionalidad que ejerce, lo hace siempre en nombre de la preservación del Estado mismo.

Es en contra de este modelo ideológico que se construye el moderno derecho a la información. Por eso el derecho a la información se sostiene conforme a un modelo político liberal.

módulo

V

El
surgimiento
del moderno
derecho a la
información



El fundamento liberal de la publicidad



El derecho a la información es un resultado de la forma liberal de concebir a la política y al Estado. En ese sentido, al ser el liberalismo político una doctrina construida contra el modelo absolutista del Estado, mismo que había prohijado la ideología de la Razón de estado, puede sostenerse que el derecho a la información moderno surge como una respuesta prácticamente directa contra la Razón de estado y todas sus implicaciones en el ámbito del control de la información pública.

Prácticamente todos los estudiosos coinciden en que el denominado *liberalismo político* nació en el siglo XVII, específicamente en 1688 con la publicación de una obra del filósofo y médico John Locke, cuyo título es *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (Madrid, Alianza Editorial, 2000).



Debe tomarse en cuenta que el título original de la obra de John Locke fue *Dos tratados del gobierno* (*Two Treatises of Government*). Puedes consultar la edición de Peter Laslett de 1990 en Cambridge University Press con ese título. Lo que ahora conocemos como *Ensayo sobre el gobierno civil* era, en efecto, el segundo de los dos tratados. El primero de ellos se denominó "*Ensayo donde se establecen y derrotan los principios de la teoría de Sir Robert Filmer y de sus seguidores*" y es una crítica contra la teoría del derecho divino de los reyes. Quiso la historia política de Europa que antes de finalizar el siglo XVII, los hugonotes franceses (seguidores de la doctrina protestante del reformista Jean Calvin) decidieran publicar por separado el segundo tratado, que es más bien un argumento contra Thomas Hobbes. Esa es la razón por la que conocemos esa obra por separado. También podrás notar que existe un ligero error en el título del libro en su edición en lengua española, que debería ser *Ensayo sobre el gobierno civil* (Segundo tratado del gobierno) y no *Segundo tratado del gobierno civil*, como se le lee en el título citado.

El segundo tratado o *Ensayo sobre el gobierno civil* es, en efecto, una obra dirigida contra los argumentos de Thomas Hobbes, quien, como se ha visto, había construido una justificación del Estado sobre la base del valor de la seguridad. Locke plantea las cosas de manera antagónica a la de Hobbes: el principal valor político que se tiene que defender en el Estado es el de la libertad individual.

Locke sostuvo que el estado natural del hombre es el de una “perfecta libertad” (Locke, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, 1990, p. 269) y que el gobierno civil es una construcción voluntaria y contractualmente acordada de los seres humanos cuyo propósito es la salvaguarda de los derechos naturales como la libertad, la igualdad y la propiedad.

Dice Norberto Bobbio que “la idea de que el hombre tiene, en cuanto tal, derechos de naturaleza que nadie, ni siquiera el Estado, le puede sustraer y que ni él mismo puede enajenar (...) ha sido elaborada por el iusnaturalismo moderno. Su padre es John Locke.” (Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 2004, pp. 66-67.) Bobbio sostiene, en esta línea, que con Locke se opera una “revolución copernicana” en la política, es decir, un cambio de perspectiva en la política conforme al cual se abandona el punto de vista del gobierno o la autoridad, con su referencia directa a los deberes de los gobernados, y se pasa a un punto de vista de los gobernados, con énfasis en los derechos inalienables que estos poseen. (Cfr. Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, 1994, pp. 105 y ss.).

Como puede notarse, mientras que la Razón de estado apunta a tener como centro de la vida social al poder político, el pensamiento liberal invierte esa posición y concede centralidad al individuo y sus derechos. De este modo, subordina al poder político a los derechos de la persona y justifica la existencia del primero sólo en relación con la preservación de los segundos.

Conforme al argumento de Norberto Bobbio, lo que habría hecho John Locke sería quitar al poder político del centro del Estado y colocar en su lugar al individuo, de tal manera que, “copernicamente”, puso a girar al poder político en derredor del individuo. Ello implica que las sociedades modernas son herederas del pensamiento de John Locke y ya no más de Hobbes, aunque sigan existiendo en ellas poderosos reflejos políticos hobbesianos como los de la Razón de estado. Estas sociedades son herederas de Locke porque, sobre todo cuando se constitucionalizaron a finales del siglo XVIII, concedieron prioridad a los derechos del individuo (que hoy denominaríamos “de la persona”) y derivaron de ella la obligación del Estado de actuar y ser justificado siempre en relación con la preservación de esos derechos.

De este modo, puede decirse que el primer aporte de Locke a la construcción del modelo liberal o constitucional que está a la base del derecho a la información, es el argumento de la existencia incondicionada de una serie de derechos propios del individuo. Estos no sólo no son creados o concedidos por el Estado, sino que marcan los límites objetivos para la acción de los poderes públicos de éste. Conforme a este argumento, el derecho de los gobernados a conocer la información de las cuestiones del Estado es un derecho individual no sujeto a concesiones ni regateos.

En nuestra Constitución vigente, el derecho de toda persona a la información, expresado en el artículo 6º, aparece en el Título Primero, Capítulo primero de la misma, titulado precisamente “De los derechos humanos y sus garantías”. Dice ese artículo “El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.” Confirmando el sentido liberal de nuestro derecho, la Constitución lo establece como un derecho humano que genera la obligación del Estado de garantizarlo.

El estado liberal mandatario



Vinculado al argumento de la centralidad de los derechos individuales, e incluso dependiente de éste, puede identificarse un segundo planteamiento de Locke: la idea del gobierno limitado. El gobierno civil es la única forma legítima y aceptable de poder político y no puede tener legitimidad a menos que se ajuste a una serie de límites preestablecidos. De manera específica, el gobierno es digno de obediencia, es decir, es legítimo, sólo si respeta los derechos naturales de los individuos y realiza lo que los gobernados le señalan a través de sus representantes electos.

Se trata de un poder cuya autoridad o acción no puede violar o transgredir los derechos propios de sus ciudadanos; porque se contradiría a sí mismo, precisamente porque el Estado existe para proteger los derechos individuales.

La combinación entre derechos individuales y poder político limitado construye la plataforma básica del Estado constitucional. Por eso a las democracias constitucionales de nuestra época les llamamos también democracias liberales, precisamente porque introducen las ideas del Estado limitado y de los derechos naturales que no pueden ser dañados o suprimidos por la autoridad política. A partir de la idea del Estado liberal, la autoridad política ya no puede hacer lo que arbitrariamente decida; sólo ha de hacer lo que le sea prescrito.

A diferencia de la Razón de estado, que abre la puerta para la acción arbitraria e incontrolada de los gobernantes, el pensamiento liberal asocia la legitimidad del poder político con su doble limitación: su respeto a los derechos y la sujeción de su actuar a lo establecido por los propios ciudadanos.

El acceso a la información pública por parte de los gobernados es, de este modo, un recurso de control que permite a estos certificar que los gobernantes no rebasen ni los límites constitucionales (no violen los derechos de las personas) ni los límites de las normas explícitas que los habilitan para actuar.

Los Estados de estructura liberal, como lo es el Estado mexicano desde su marco constitucional de 1957, poseen recursos jurídicos e institucionales para prevenir que los gobernantes rebasen los límites a los que deben estar sujetos.

No es gratuito ni fortuito que el Artículo 1º de la Constitución mexicana de 1857 reconociese precisamente los liberales derechos del hombre como su punto de partida: “SECCION I: De los derechos del hombre. Art. 1. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”

Una tercera idea básica se deriva de las dos anteriores: el gobierno civil es, a la vez, un representante de los ciudadanos que lo instituyen y por ello un mandatario de la ciudadanía. En efecto, esta idea de enorme vigencia en la actualidad proviene del argumento liberal de la primacía de los derechos individuales y de la teoría del gobierno limitado.

La idea del gobierno representativo y mandatario fue un argumento tan importante que casi un siglo después, a mediados del siglo XVIII, los ilustrados franceses reconocían a John Locke como la fuente de sus ideas políticas. Lo que ellos habían heredado del liberalismo de Locke fue la teoría del gobierno mandatario, que gira en derredor del individuo y no, como sucedía antes, a la inversa. Esto permitió en el siglo XVIII la crítica de la monarquía absoluta, que caería en poco tiempo como producto de la Revolución Francesa. También permitiría a los revolucionarios de finales del siglo XVIII introducir la idea de derechos naturales del hombre en su paradigmática *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 y en las primeras constituciones tras la revolución.

Estas mismas ideas de Locke habían alimentado antes la revolución norteamericana de independencia que culminó con la Constitución de 1776, y a las Declaraciones de derechos (*Bills of Rights*) que antes y después de esa constitución fincaron un esquema de derechos del hombre para la democracia norteamericana.

Si el gobernante es un representante y no el dueño del poder político, no hay obstáculo para considerarlo como el servidor y no como el jefe político de los gobernados; vale decir, como un servidor público. Conforme al lenguaje del gobierno representativo, quien ejerce la autoridad pública está obligado a actuar conforme a los derechos, intereses y dictados de los gobernados, por lo que la información que para tales propósitos requiera, controle y utilice debe ser entendida como recursos de trabajo y no como parte de su propiedad.

En nuestra época, el concepto de servicio público alude a la figura de un representante, gobernante o burócrata obligado a cumplir un mandato que, por definición, él mismo no puede establecer. Los gobernantes o empleados públicos, entendidos como mandatarios, han de ser oficiales públicos al servicio de los ciudadanos y su carácter de servidores públicos no tiene que ver con el nivel de jerarquía del puesto que ocupen sino con el carácter público de su función.

Desde 1982, en nuestra Constitución está presente esta idea del servicio público en el Artículo 108: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Sobre la base de su condición de servidores públicos, los oficiales del Estado están obligados no sólo a garantizar los derechos de los gobernados sino a rendir cuentas de manera plena de todas las acciones realizadas.

En este sentido, el ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos puede ser entendido como un mecanismo de rendición de cuentas de los servidores públicos que permite, a través del acceso a la información que estos poseen, controlar y vigilar su desempeño.

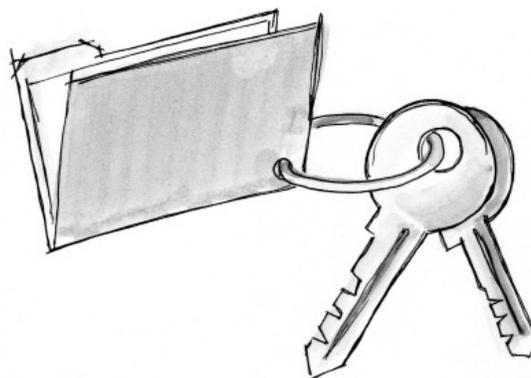
Es precisamente la tradición de los derechos individuales la que establece no sólo el derecho de los gobernados a vigilar la información pública para enterarse de la marcha de los asuntos comunes y, en particular, del uso de los recursos fiscales o hacienda pública, sino también la obligación de los gobernantes de rendir cuentas en todo momento por el desempeño de las tareas que se les han encomendado y por el uso dado a dichos recursos.

En la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, se puede leer lo siguiente:

“Artículo 14º.- Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

Artículo 15º.- La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.” (Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, el 26 de agosto de 1789).

El valor de la privacidad



La transparencia o publicidad de la información del gobierno es una exigencia liberal fundamental. Se le entiende no únicamente como un derecho propio de la persona sino también como una forma eficaz de asegurar que el gobierno se mantenga dentro de los límites que lo hacen aceptable para los gobernados.

Esto implica que el poder político es interpretado como un instrumento de los individuos y, en el mejor de los casos, como un mal necesario para la convivencia pacífica y el disfrute de los derechos por los particulares. De manera correlativa, el ámbito privado de los individuos es entendido como el espacio de mayor valor para la vida social y como el terreno que merece la mayor protección.

A diferencia del principio democrático antiguo de la *Isegoría* que concedía un valor constitutivo a la vida pública en el Estado y juzgaba la vida privada como un terreno carente de virtud y excelencia, el liberalismo, a partir de su mencionada revolución copernicana, reconoce un valor superlativo a la esfera privada de la vida humana, reduciendo la función política del Estado a la de una tarea instrumental.

En este sentido, a la exigencia de publicidad de la acción gubernamental como forma de control, el modelo liberal suma la exigencia de protección absoluta de la esfera personal (privada e íntima) de los particulares.

El moderno derecho a la información es un derecho bifronte: en una cara equivale a un principio de publicidad que exige la más amplia apertura y transparencia del gobierno a efecto de evitar que los gobernantes actúen de manera arbitraria y sujeten la información a la Razón de estado; en su otra cara, postula un radical derecho a la privacidad, pues contempla la información privada como parte de la esfera personal e inviolable de los individuos y procura su total ocultamiento u opacidad.

Históricamente, mientras mayor fuerza ha mostrado el valor de lo privado, menor fuerza se puede conceder a lo público; y de modo correlativo: a mayor peso de lo público (por ejemplo, en términos de interés público), menos peso adquiere la privacidad.

El pensamiento liberal ha considerado que esta distinción es fija e inmutable, y privilegia el mundo privado respecto del dominio gubernamental o público. Por ello, el liberalismo es la tradición de pensamiento que hace una defensa sistemática y positiva de la esfera de lo privado. Lo privado aparece vinculado con los derechos, los intereses, la propiedad, la corporalidad propia e incluso con elementos intangibles como el nombre, el prestigio o la información relativos a la persona. Lo privado ya no equivale a una mera ausencia de lo público, sino a una entidad poseedora de valor propio, superior incluso al de la vida pública.

“Los orígenes de esta valoración positiva [de la privacidad] pueden hallarse incluso antes de Locke. Por ejemplo, en las obras de Hugo Grocio (1583-1645) y Samuel Pufendorf (1632-1694), la justicia aparece definida como un principio de abstinencia de lo que no es propio (*alieni abstinencia*). Actuar con apego a la justicia implica no invadir la esfera particular de otro sujeto, la esfera de su propiedad.” (Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia núm 4, 1994, pp. 30-31.)

Cuando el derecho a la información defiende la privacidad de los particulares, lo hace en el sentido fuerte de protección de una propiedad que forma parte de su esfera personal. A su base tiene el concepto liberal de individuo privado, libre y propietario tanto de sí mismo como de cosas externas.

El modelo liberal traza una frontera rígida e impenetrable entre los espacios público y privado. Hace de este último el terreno a proteger y del primero el terreno a vigilar y controlar. El ideal liberal del derecho a la información es el de un poder público transparente, regulado y sujeto a límites, con sus oficiales públicos obligados a rendir cuentas, entre otras vías, a través de la información con que trabajan, y correlativamente enfrentado a individuos libres, iguales ante la ley y propietarios tanto de bienes externos como de su propia persona, y respecto de cuya información privada debe operar un principio de secrecía o confidencialidad.

Debe notarse que este registro liberal del derecho a la información es muy claro en el Artículo 16º de la Constitución, en el que se declara la protección de la privacidad y la vigencia de los denominados derechos ARCO, acrónimo que designa los derechos de acceso (A), rectificación (R) y cancelación (C) de los datos personales, así como del derecho de oposición (O) al uso que de estos pueda hacerse por terceros: “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”

Disponemos de dos resultados de la justificación liberal del Estado.

El primer resultado es que el Estado limitado ha de estar al servicio de los ciudadanos y no consistir en un Estado que de manera absolutista pueda controlar la vida de estos. Ésta es la figura del gobierno representativo y mandatario.

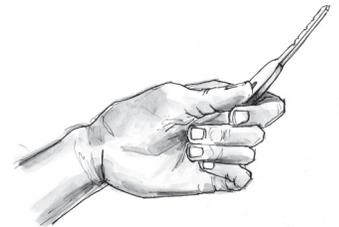
El segundo resultado es que los derechos de los ciudadanos son fundamentalmente derechos negativos, en el sentido de que su forma de existir implica una negación a la intervención amplia del gobernante en la vida de los gobernados, una limitación a su acción positiva, voluntaria y hasta arbitraria. Son derechos que, por su origen, limitan la acción de los poderes públicos. De allí proviene la idea, típicamente liberal, de que mientras menos fuerte sea el Estado más fuertes son los derechos del hombre. Es una idea-fuerza conforme a la cual un aparato político fuerte es siempre un peligro para las libertades. El gran temor para un liberal es el Estado donde el poder político carezca de límites y se haga por ello capaz de abusar de los derechos de los ciudadanos.

Una magistral representación del gran temor liberal y democrático sobre el Estado sin límites está en la descripción literaria que el escritor inglés George Orwell hizo del Estado totalitario: en ésta, el poder político (el Gran Hermano) es opaco y controla la información, mientras que los gobernados son transparentes a los ojos del poder político. Esta alegoría del control absoluto de la información por parte del gobierno la puedes leer en su novela titulada 1984 (Nineteen Eighty- Four).

Si el gobierno es mandatario y limitado, por definición la información que posea deberá estar sujeta al escrutinio de los ciudadanos, precisamente porque el Estado no tiene autoridad por sí mismo, sino sólo la autoridad que le han prestado los ciudadanos. Por eso el derecho a la información es siempre un derecho incómodo para quien ejerce el poder, porque lo limita, lo cerca y, en definitiva, lo descarga de las atribuciones que se ha tomado de manera arbitraria.

Esta concepción del Estado limitado da lugar a rasgos políticos, legales e institucionales que conocemos perfectamente en las sociedades democrático-constitucionales: Estado de derecho o imperio de la ley, división de poderes, periodicidad de los gobernantes, mecanismos de vigilancia y contraloría sobre las autoridades, derecho a la información, etcétera. Todos estos rasgos constituyen formas de limitar y controlar al poder político.

Ahora sabemos que el derecho a la información forma parte de la gran familia de derechos liberales cuyo propósito es poner límites al Estado. El que en un país como México hubiera estado ausente durante casi toda la historia independiente del país, no derivó de la ausencia de un marco constitucional liberal en el que hubiera encajado sin disonancias, sino más bien de que tal marco fuera severamente desatendido durante la larga experiencia del autoritarismo mexicano del siglo XX.



El derecho a la información, con sus dos caras publicidad y privacidad, surgió como un derecho liberal por antonomasia. Como veremos, puede contener más elementos, pero si renunciara a sus contenidos liberales básicos, sencillamente dejaría de ser el tipo de derecho que es.

La larga experiencia de legislaciones del derecho a la información ha sido posible como resultado de esta herencia liberal. Indudablemente, esta herencia está presente en la primera legislación de transparencia conocida por la humanidad, a saber, la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas de Escandinavia de 1766, formulada por Anders Chydonius a instancias del rey Gustavo III. Igualmente resuena esta tradición en la legislación que ordena la publicación de los reportes parlamentarios en Inglaterra en 1774 y en la que conduce a la publicación del primer presupuesto nacional en Francia en 1780. Comportan también un perfil liberal los controles sobre el gobierno en las constituciones de Estados Unidos (1787) y de Francia (1791), así como asociaciones civiles a favor de la libertad de ideas como la *London Corresponding Society* en el siglo XVIII y el movimiento civil en Inglaterra contra los Comités de Secrecía.

En 1921, el presidente norteamericano Woodrow Wilson sostuvo que “la publicidad consiste en permitir que el pueblo conozca qué es lo que estás haciendo y lo juzgue tal como es”.

Conforme al modelo liberal, se desarrollaron tradiciones periodísticas independientes en países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos. Esta influencia también se plasmó en el artículo XIX de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice: “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” (Asamblea General de la ONU, 1948).**

En nuestra época, este lenguaje liberal de la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas influyó en la reformulación de 1974 (bajo las exigencias de la opinión pública suscitadas por el escándalo de Watergate) de la paradigmática *Freedom of Information Act* (Ley Federal de Información) que se promulgó originalmente en 1966 a efecto de dotarla de mayor alcance. Otros países democrático-constitucionales como Canadá, Inglaterra, Francia, Nueva Zelanda, Alemania y ahora España cuentan con muy exigentes legislaciones de transparencia y, a la vez, con legislación de protección de la privacidad.

En México, a partir de la legislación federal de 2002 y hasta la reforma constitucional de febrero de 2014, ha sido el modelo liberal, con su dupla publicidad-privacidad y su clara demarcación entre los ámbitos público y privado, el que definió nuestra legislación de acceso a la información pública y protección de información privada.

Limitaciones del modelo liberal



Es innegable el peso decisivo de la tradición liberal en la construcción del derecho a la información tal y como lo conocemos hoy en día. Empero, sin demérito de sus irrenunciables aportes, este modelo político presenta algunos riesgos, inercias ideológicas y debilidades políticas que igualmente debilitan y limitan el derecho a la información que ha alimentado. Señalemos de manera esquemática algunos de sus mayores inconvenientes.

En primer lugar, el modelo liberal fincado en los derechos de la persona y en la inviolabilidad de la esfera individual tiende a generar una ideología esquemática conforme a la cual todo lo que proviene del mundo privado es recto, positivo, honrado y productivo, mientras que lo que proviene del ámbito estatal es negativo, corrupto e improductivo. En efecto, este efecto ideológico (que, por cierto, no es un efecto necesario de la vigencia legal de principios liberales, porque algunas vertientes liberales contemporáneas reconocen la necesidad de considerar de manera positiva la acción pública guiada por el Estado) consiste en la descalificación de toda intervención del Estado en la ordenación de las relaciones sociales bajo el argumento de que la acción política positiva del Estado es siempre una forma de Razón de estado.

Este efecto ideológico frena con frecuencia las iniciativas políticas y legales de fortalecimiento de la esfera pública bajo el argumento de que siempre ha de implicar un riesgo para los derechos e intereses individuales. Tal visión conduce a una visión inexacta y hasta injusta de la intervención estatal en los procesos sociales al asociarla siempre con la extralimitación gubernamental riesgosa para los derechos.

En segundo lugar, aunque es cierto que el modelo liberal se levanta contra todas las formas de abuso y arbitrariedad estatales, y en el terreno específico de la información se construye contra la Razón de estado y el secretismo gubernamental, tiende, paradójicamente, a construir un nuevo tipo de secreto, es decir, un *arcana imperii* siempre inviolable e inaccesible: la propiedad privada.

Como aquí se ha visto, el derecho liberal a la información hace de la propiedad privada el contenido de su ideal de privacidad por lo que considera que cualquier intento de vigilancia, escrutinio o limitación de la propiedad privada es un atentado contra los derechos de la persona. En consecuencia, blinda la propiedad contra todo intento de escrutinio precisamente por su naturaleza privada. Así, por ejemplo, cuestiones como el secreto bancario o la confidencialidad de los créditos fiscales a personas físicas o morales se convierten en contenidos de la privacidad que deben ser protegidos, aun cuando puedan afectar el interés público o los derechos de terceros.

En tercer lugar, el punto de vista meramente liberal tiende a desconocer o minimizar las diferencias de poder e influencia entre los propios sujetos particulares o privados, perdiendo de vista que buena parte de las afectaciones al interés común o a los derechos de terceros puede venir, no del Estado, sino de particulares poderosos cuya fuerza gravita negativamente sobre otros particulares menos poderosos o en situación de desventaja social. Así que el liberalismo más doctrinario da lugar a una crítica unilateral: de manera acertada, critica el abuso y peligros gubernamentales en relación con los derechos, pero se extravía con frecuencia al desatender el riesgo implicado en la acción arbitraria y en la falta de control público de los poderes privados de peso superlativo en la vida colectiva.

Ante la evidencia de que buena parte de la defensa tanto de los derechos individuales de muchas personas como del interés público requiere el acceso y control a información en manos de particulares, el modelo liberal se muestra como intrínsecamente limitado para lidiar con esta forma de ejercicio del poder.

El jurista Luigi Ferrajoli ha denominado “poderes salvajes” a estos poderes privados no regulados, por lo que propone para ellos un constitucionalismo no sólo respecto del poder estatal sino respecto de los poderes privados. Dice: “No se ha desarrollado, junto al constitucionalismo de derecho público, un constitucionalismo de derecho privado (...) el único poder frente al cual se ha entendido siempre que están justificadas las garantías, es decir, los límites y los vínculos para tutelar los derechos fundamentales de sus destinatarios, es el poder público. La expresión ‘Estado de derecho’ es por lo demás emblemática: es sólo el Estado —o sea los poderes públicos que encabezan el Estado— el sujeto frente al cual se justifican reglas prohibiciones y obligaciones dirigidas a impedir los abusos que dañan los derechos fundamentales. Sólo los poderes públicos, y no también los poderes privados, según este modelo, deben ser sometidos al derecho.” (Luigi Ferrajoli, “Contra los poderes salvajes del mercado. Para un constitucionalismo de derecho privado”, en Miguel Carbonell et. al., coords., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, p. 100.)

Los poderes privados no regulados ni controlados, sin sujeción a obligaciones de publicidad gracias a su carácter de sujetos privados, no afectan únicamente los derechos de terceros de manera directa sino que, debido a su poder y capacidad de influencia social, tienden a capturar y privatizar amplias zonas del Estado para hacerlas favorables a sus intereses.

Es frecuente que en sociedades con poderes políticos débiles o desvinculados del interés público, los poderes privados “colonizen” terrenos como el poder legislativo, los órganos reguladores o el poder judicial para hacerlos funcionar en favor de sus intereses privados. Ello hace necesario la introducción de regulaciones democráticas que impidan la arbitrariedad de los poderes privados. El modelo político para hacerlo se ha denominado *republicanismo*.

En México, a partir de la reforma constitucional en materia del derecho a la información de febrero de 2014, el modelo liberal preexistente ha sido complementado y equilibrado con algunos principios republicanos que, al menos en proyecto, permiten introducir regulaciones democráticas sobre los poderes privados que afecten el interés común.



módulo

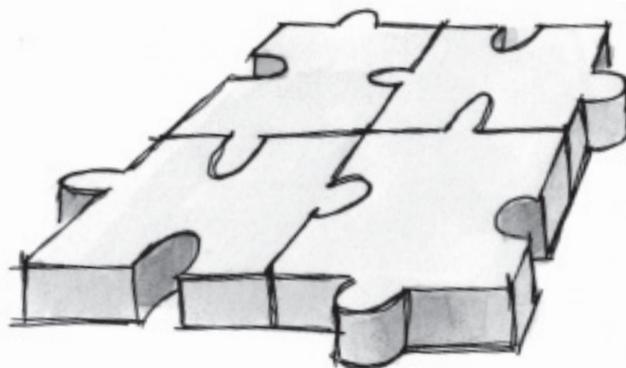
VI

El fundamento republicano de la publicidad





El interés público



El derecho a la información tiene fundamentos liberales que son irrenunciables, a saber, su definición como un derecho individual irrenunciable (en el lenguaje constitucional mexicano, un derecho humano) y su carácter de límite a los poderes públicos a efecto de evitar su actuación arbitraria.

Estos elementos están presentes en las legislaciones estándar sobre el derecho a la información a la que México en un sentido general se ha afiliado. Aquí se debe insistir en que estos elementos son, en efecto, irrenunciables. Ningún derecho a la información democráticamente viable puede construirse si se niega el derecho humano a acceder a la información del poder político como vía para el control de su ejercicio o si se alienta la conducta discrecional o arbitraria de los servidores públicos conforme a la ideología de los intereses de la Razón de estado.

No obstante, la identificación de las limitaciones objetivas de la tradición liberal como base del derecho a la información incentiva el intento de superarlas política y jurídicamente mediante el recurso a un modelo político que sea capaz de reivindicar un genuino interés público —irreducible a la Razón de estado— y una protección del derecho a la información de las personas incluso frente a los poderes privados. Esta tradición, como se ha mencionado antes, es el llamado *republicanismo*.



Si deseas tener una visión panorámica de la tradición de pensamiento republicano y a la vez una defensa contemporánea de sus principios, puedes consultar el libro de Philip Pettit, *Republicanismo: Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona, Paidós, 2004. En este libro, Pettit defiende la necesidad del control público sobre las grandes corporaciones privadas y promueve un modelo de ciudadanía participativa capaz de orientar a las instituciones del Estado conforme al criterio del interés público. El republicanismo al que se refiere Pettit, y al que se hace referencia en este manual, no se identifica con otras definiciones de republicanismo que circulan también en la política, como por ejemplo la que opone la república a la monarquía o la que designa a la tradición política conservadora y en general crítica de la intervención estatal en Estados Unidos que lleva precisamente el nombre de Republicanismo.

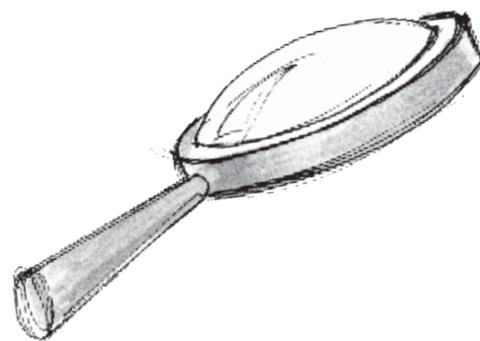
El republicanismo es una concepción política de larga historia en el pensamiento y práctica de la política. Sus orígenes se remiten, según algunos autores, al mismo Aristóteles, aunque otros prefieren situarlos en la época de la República romana, en especial a partir de la obra de Marco Tulio Cicerón.

Más allá de estas precisiones historiográficas, el republicanismo como doctrina política sostiene, al menos, los siguientes principios:

- a)** El carácter activo de los ciudadanos, es decir, la idea de una ciudadanía activa que lleva a que el espacio público —el lugar de encuentro de los ciudadanos en el espacio público— sea dinámico, productivo y altamente influyente en la vida social;
- b)** La idea del gobierno mixto (no la división de poderes, que es más bien de estirpe liberal), que supone que los intereses de la comunidad política expresan la diversidad de intereses particulares de la sociedad pero lo hacen en un nivel más elevado que el de esos intereses particulares, resolviendo sus disonancias y conflictos;
- c)** La idea de una virtud cívica que es capaz de alimentar el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos e incentivar su participación política;
- d)** La idea del interés público, es decir, la suposición de que en la sociedad existe un interés superior capaz de poner en conexión a los particulares y articularlos con la esfera pública;
- e)** Derivada de lo anterior, la idea de que, bajo condiciones justificadas, el interés público predomina de manera legítima sobre los intereses privados, y
- f)** Que este interés público es expresado por la ley que es la que debe guiar la conducta de los gobernantes y gobernados.

Si se revisan con atención estos elementos, se entenderá por qué el derecho a la información, si quiere ser capaz de poner límites a los poderes privados y no sólo a los poderes públicos, debe incorporar algunos elementos republicanos, pues sólo desde ese punto de vista los poderes públicos tienen la legitimidad para intervenir en el espacio privado cuando el interés público lo requiera.

Este soporte republicano es necesario porque permite regular, a través de la autoridad del estado, a los poderes fácticos que, para ejercer dominio, normalmente se amparan en la igualdad de derechos y protecciones de los particulares.



La prioridad de lo público sobre lo privado



En todo caso, es necesario distinguir entre la intervención legítima del estado y la Razón de estado. La segunda, como aquí se ha visto, es el abuso de la autoridad del Estado para justificar mantener en el poder a una jerarquía política. El republicanismo genera, más bien, un sentido del Estado, es decir, una cultura política de ciudadanos y gobernantes conforme a la cual se acepta que el Estado puede limitar y regular los intereses particulares y conducir la procuración del interés público.

La gran diferencia entre sentido del Estado y Razón de estado es que la primera no se permite, bajo ninguna consideración, la violación de las leyes y los derechos humanos como un recurso válido para alcanzar los fines estatales, mientras que para la segunda esta violación es un elemento constitutivo y hasta definitorio. Este sentido republicano del Estado está vinculado, en efecto, con un Estado fuerte que regula los intereses de los particulares sin violar sus derechos. El modelo de la Razón de estado, en el terreno de la información, lleva al uso de la censura, el engaño, al argumento falaz de la seguridad del estado para impedir el acceso a la información.

El sentido republicano del Estado no es otra cosa que la defensa de la autoridad pública como la institución política que permite alcanzar metas comunes por encima de los intereses particulares. Como se dijo antes, esta idea republicana tiene una larga tradición que viene de Aristóteles, pasó por los romanos como Tito Livio, Cicerón, Tácito, y fue recuperada por Maquiavelo —quien lo hizo en su otra gran obra: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (Madrid, Alianza, 1998)—. Esta idea pasó luego por Jean Jacques Rousseau —sobre todo en su gran obra *El contrato social* (Barcelona, RBA Coleccionables, 2004)— y ha sido propiciada por numerosos autores de los siglos XX y XXI con la defensa de la autoridad que debe tener el Estado para dirigir la sociedad por encima de los intereses particulares.

Hoy en día, defender al Estado se puede hacer de una manera republicana, por ejemplo, mediante la exigencia de que los poderes salvajes sean sometidos al orden constitucional.

Un gobierno republicano sería aquel que en términos del bien común, somete a los poderes privados a una norma común a la que tienen que obedecer todos los ciudadanos. La defensa de lo que es común requiere, de un Estado fuerte, capaz de situarse por encima de los intereses particulares.

En términos de acceso a la información, una salida republicana consiste en la extensión de la categoría de sujeto obligado a todos aquellos grupos, públicos o no, que manejan información sensible para la calidad de vida de los ciudadanos, porque los particulares poderosos también deberían estar sujetos a las exigencias del interés público.

Para decirlo de otra manera, la diferencia entre el punto de vista republicano y la Razón de estado es que el primero amplía e iguala los derechos de los ciudadanos a través de la acción del Estado, mientras que la Razón de estado normalmente se ejerce violando los derechos fundamentales de los ciudadanos y privilegia básicamente a la élite que gobierna.

Si se logra la alineación del gobierno con el interés público, los intereses privados pueden ser legítimamente limitados cuando contienden con o dañan a ese interés común. Esta limitación de los intereses privados no puede hacerse, sin embargo, de manera arbitraria, espontánea o injustificada, sino siempre conforme a norma legal y a los principios constitucionales avalados por los propios ciudadanos. El ideal republicano no sostiene que las autoridades públicas estén exentas de la obediencia a las leyes sino que, por el contrario, con base en ellas, tienen que actuar de manera positiva para garantizar el interés colectivo.

Si se revisa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá encontrarse una presencia destacada de criterios republicanos de la índole descrita respecto de las diversas áreas que regula. De la educación estatal, laica, pública y gratuita y guiada por los avances de la ciencia, a la rectoría económica del Estado, o de la distribución de la riqueza a la regulación de las relaciones laborales y la expropiación de bienes privados por causas de utilidad social, puede encontrarse la vigencia del criterio republicano de la prioridad del interés público.

Tal es el caso, también, del derecho a la información a partir de la reforma constitucional de febrero de 2014, pues conforme a la búsqueda del interés público, se convierte en sujetos obligados de transparencia a los particulares y figuras no públicas como sindicatos o fideicomisos cuando afectan o gravitan sobre dicho interés.

El principio Kantiano de publicidad y su huella en la Constitución Mexicana



El principio de publicidad es también producto de la tradición republicana. Aunque aquí se le había identificado en su formulación inicial en la muy republicana experiencia de la *isegoría* democrática ateniense, encontrándolo como un equivalente de la idea de no exclusión de ningún ciudadano de los asuntos públicos, su formulación moderna y conceptualmente precisa se debe al filósofo ilustrado alemán Emmanuel Kant (1724-1804), quien lo acreditó como principio ético para la política y como regla constitucional para los Estados.

Para Kant, la publicidad es el criterio de justicia de las normas públicas, que afectan a los derechos de las personas, que el gobernante pretende legislar o imponer. En la definición clásica de este principio sostiene que:

“Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 61-62).

La manera más segura de saber si son justas o injustas las normas y los actos políticos consiste en sustraerlas del secreto y ponerlas a disposición de la opinión pública. Sólo cuando los gobernados pueden discutir abiertamente sobre normas y acciones del poder, se puede considerar que éstas poseen un genuino carácter público. Esta prueba de publicidad es a la vez, muestra de la legalidad y legitimidad de las normas de la vida pública y son el criterio que hace aceptable la obediencia a los gobernantes.

Por ello, las acciones secretas del poder político, es decir, los principios de conducta del gobernante que para fructificar deben mantenerse en secreto, son de suyo ilegítimos e inaceptables para los gobernados. El secreto es el indicador preciso de una conducta contraria a los derechos. La prueba de la publicidad es, de este modo, una prueba de validez para los argumentos, acciones y normas de la vida política.

Cuando un gobernante mantiene ocultas las razones de una decisión, y en consecuencia esconde también la información que la sustancia, no sólo está tratando como menores de edad a sus posibles interlocutores ciudadanos, sino que está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión se haría imposible de realizar.

La publicidad es, así, una protección contra la mendacidad de los políticos. La publicidad resulta, entonces, no un expediente agregado o tangencial de la acción de gobernar, sino un elemento constitutivo de la misma que acredita que se hace sin dañar los derechos de los gobernados y el interés público.

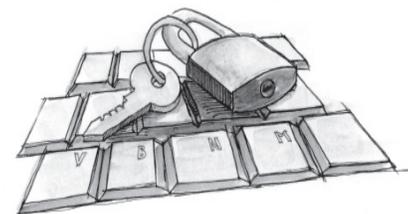
Contrario sensu, la conducta secretista muestra que los gobernantes autocráticos son desconfiados y cerrados de cara a las exigencias ciudadanas de dar razones, de explicar el por qué de las decisiones adoptadas y de, en fin, transparentar los documentos y archivos que constituyen la memoria objetiva de la acción pública.

Dice Norberto Bobbio: “la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito” Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 23.

Dice Juan Carlos Velasco Arroyo: “El principio de publicidad, la fórmula trascendental del derecho público, no es un mero principio moral, sino una suerte de canon crítico de las normas jurídicas y del actuar público en general” (*La teoría discursiva del derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p. 34.)

La publicidad así entendida es la única garantía de que las normas, principios y acciones de los gobernantes coincidan con el interés público debido a la aceptabilidad universal que pueden acreditar.

Así que la justicia, validez y aceptabilidad de una ley o una acción de gobierno no dependen de un criterio interno a la norma o de la bondad o buena voluntad de quien las realiza, sino de su publicidad, es decir, de su condición de estar abiertas a los ciudadanos, soportar la crítica de la opinión pública y mostrar así su concordancia con los derechos de las personas. En ello reside el valor superlativo de la publicidad y ello explica que se haya convertido en un principio obligado para las leyes y acciones de gobierno en las sociedades democrático-constitucionales.



Cuando una ciudadanía construye una genuina opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos, construye también una genuina esfera pública.

En efecto, la esfera pública es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas. Impone obligaciones argumentales a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre la política. No se basa en coerciones del tipo de las de la Razón de estado, sino en exigencias de justicia que hacen posible el respeto a las libertades ciudadanas y el cumplimiento de las obligaciones del propio Estado.

Con su idea de publicidad, Kant nos heredó uno de los más poderosos argumentos contra el secretismo del poder y contra la tradición de los *arcana imperii*, los *arcana ecclesiae* y la Razón de estado. Cuando el Estado está obligado a dar razones y cuentas de lo que hace, no puede, en teoría, actuar de manera autoritaria. Esta obligación de publicidad es republicana porque no vale como exigencia de publicidad sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito público y pueden afectar el interés colectivo o público.

El principio de publicidad no es utópico sino práctico. Es probable que el ideal de una sociedad transparente sostenida por una opinión pública crítica nunca se concrete como tal, pero esto no significa que las sociedades que han legislado y diseñado instituciones y políticas públicas conforme al principio de la publicidad no hayan logrado construir relaciones políticas más sanas, menos autoritarias, más justas y menos bárbaras.

Este valioso principio ilustrado se ha convertido en una obligación constitucional en México. La constitución establece que, respecto del derecho a la información, “En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad” (Artículo 6º, Apartado A, inciso 1). Ello establece que la soberanía popular ha decidido dar un peso especial al criterio de la publicidad cuando se trate del ejercicio del derecho a la información. De este modo, la publicidad no sólo califica a la información que posee al Estado, al hacerla siempre pública, es decir, accesible a la ciudadanía, sino que señala la ruta para resolver las discusiones sobre apertura, reserva y confidencialidad de la información.

Dicho conforme al lenguaje político que hemos acreditado en este texto, la constitución establece que cuando existan tensiones o conflicto entre los principios de publicidad y privacidad respecto de la información, la primacía del interés público debe preferir siempre el carácter público de la información.

módulo

VII

Ilustración de los principios de publicidad y privacidad en la constitución política de los estados unidos mexicanos



Para terminar este manual, y con el propósito de mostrar la concordancia de los modelos políticos que aquí se han revisado con las prescripciones constitucionales en materia del derecho a la información, ofrecemos un sencillo esquema que muestra la influencia de los principios liberal y republicano en la conformación de nuestro derecho humano a la información. No se trata de una revisión exhaustiva sino sólo indicativa, pero cumple la tarea de mostrar el peso de los principios políticos estudiados en el texto constitucional.

<i>Principio político</i>	<i>Texto constitucional</i>
Principio liberal de transparencia de la acción gubernamental	<p>Artículo 6o. (...) El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.</p> <p>(...)</p> <p>I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, (...) es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. (...). Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.</p>
Principio liberal de privacidad	<p>Artículo 6o. El derecho a la información será garantizado por el Estado.</p> <p>(...)</p> <p>II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.</p> <p>III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.</p> <p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros</p>

<p>Principio republicano de interés público</p>	<p>Artículo 6o. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...) El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. (...) I. Toda la información en posesión de (...) cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.</p>
<p>Principio republicano de publicidad</p>	<p>Artículo 6o. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...) I. Toda la información (...) es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.</p>

A partir de 2014, la legislación mexicana de acceso a la información y protección de la privacidad avanza hacia un modelo de equilibrio entre los principios liberales de transparencia de los poderes públicos y protección de la privacidad de los particulares y los principios republicanos de publicidad y procuración estatal del interés público.

La nota distintiva del actual derecho a la información mexicano reside en que ha mantenido los contenidos liberales clásicos —lo que la alinea con la mayor parte de las legislaciones de acceso a la información de otros Estados constitucionales— aunque se ha permitido intentar el control republicano de los poderes privados a través de principio robusto de publicidad y la inclusión de entes privados como sujetos obligados de la transparencia informativa.

Manual para el curso de “Sensibilización para
la transparencia y la rendición de cuentas”
Se terminó de imprimir en México D.F. en
noviembre de 2015

Edición a cargo de
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales
(INAI)