

Política exterior y transparencia informativa

Juan Luis Manfredi Sánchez

Documento de Trabajo 8/2007



Juan Luis Manfredi Sánchez

Juan Luis Manfredi Sánchez es doctor en Comunicación por la Universidad de Sevilla. Es licenciado en Periodismo e Historia y máster en Gestión de Empresas Audiovisuales y en Administraciones Públicas (US). Actualmente es Decano de la Facultad de Ciencias Humanas, Sociales y de la Comunicación de la Universidad SEK (Segovia). Es experto en televisión, servicio público y ciudadanía mediática, temas sobre los que ha escrito numerosas publicaciones.

Juan Luis Manfredi Sánchez is Ph.D. in Communication Sciences. He has both degrees in Journalism and History from the University of Seville (Spain), as well both MBA in Audiovisual Companies and Public Administration. He is the Dean of the School of Humanities, Social and Communication Sciences at the SEK University (Segovia, Spain). He is a recognized expert in public service broadcasting and he has written several books and scientific articles about the transformation of the television markets in the information age.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Juan Luis Manfredi Sánchez

ISBN: 978-84-96653-52-8

Depósito Legal: M-19453-2007



Índice

Abstract	5
Política exterior y transparencia informativa	6
Hipótesis y supuestos de partida	9
1. Estado de la cuestión. Análisis y consideraciones previas	12
1.1 El preocupante desinterés ciudadano por la acción exterior del Estado	12
1.2 Tres problemas estructurales de la Administración española	16
1.3 El limitado marco legal español para la transparencia informativa	23
2. La transparencia informativa y las políticas públicas	27
2.1 ¿Qué es la transparencia informativa?	27
2.2 La experiencia de la UE y la OTAN	29
2.3 La Ley de Información Pública en nuestro entorno político	33
2.4 Síntesis	37
3. La transparencia informativa y las tecnologías de la información	41
4. Conclusiones	45
5. Propuestas y recomendaciones	47
6. Materiales empleados	55
6.1 Relación de personas entrevistadas y cargo	55
6.2 Bibliografía	56
6.3 Otros materiales	57
6.4 Selección de páginas web consultadas	58
Apéndice: Análisis cualitativo de la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (www.maec.es/)	60

Siglas y abreviaturas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
CADA	Commission d'Accès aux Documents Administratifs
EFOIA	Electronic Freedom of Information Act
FOIA	Freedom of Information Act
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación



Abstract

La transparencia informativa es un derecho fundamental para la ciudadanía, porque mediante la provisión de información el ciudadano decide, elige y vota a sus representantes políticos. En España la democratización de la política exterior ha conducido a un incremento del interés de la opinión pública, aunque está lejos de la media europea. El informe documenta que el sistema legal español vigente es insuficiente para el suministro de esta información y, antes al contrario, favorece la pasividad y el oscurantismo. El trabajo aboga por una reforma legal en profundidad que sitúe al ciudadano en el centro de la gestión de la información pública, que actualice el estatus de las Consejerías de Información y que emplee las ventajas de Internet y los nuevos medios para ayudar a los ciudadanos a fiscalizar la acción gubernamental.

The transparency is a fundamental right to develop the citizenry, because the provision of information the citizen can decide, elect and vote for the political representatives. In Spain, the democratization of the foreign policy has driven the increase of the public opinion interest for the international affairs. The paper demonstrates that the Spanish legal system is not enough to give the information for the public. We defend an extensive legal reform, paying special attention to the administration of the public information, bringing up to date the Information Councils and promoting the use of the Internet and other new media.

Política exterior y transparencia informativa

La transparencia informativa es un derecho fundamental para la ciudadanía, porque es un elemento esencial para el desarrollo efectivo de los sistemas democráticos. Una sociedad informada tiene acceso a los datos objetivos de las políticas públicas y puede evaluar independientemente la calidad de su gobierno. Con este criterio, el ciudadano decide, elige y vota a sus representantes políticos. La política exterior está lejos de ser una prioridad para la opinión pública, según se deduce del análisis de numerosas encuestas. No obstante, la proliferación de estudios, publicaciones, cátedras y cursos especializados parece indicar que comienza a comprenderse la trascendente importancia de la política exterior en un mundo crecientemente interdependiente.

Esta democratización de la política exterior española ha llegado al punto en que los ciudadanos se preguntan por la acción exterior, por su impacto en la política nacional y por las consecuencias a largo plazo, incluyendo esta variable entre las importantes a la hora de decidirse por una opción política frente a otra.

El sistema legal vigente no favorece la transparencia informativa ni del gobierno ni de la administración, porque crea un marco de información pasiva y desconectada. Este sistema no se adecua a las necesidades de un país democrático desarrollado, sino que se limita a la publicación *a posteriori* de documentación de poco interés y a la emisión de comunicados de prensa.

Abogamos por una reforma legal en profundidad que desarrolle el articulado constitucional y la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que la información esté al al-

cance de los ciudadanos y preste especial atención a los medios de comunicación en tanto que intermediarios entre el gobierno y la sociedad. La reforma tendrá que atender a la formación continuada de funcionarios y personal laboral de la administración, de modo que se conciencien del valor de su trabajo como empleados públicos.

En el mismo sentido, la clase política tiene que concienciarse del valor informativo de los encuentros con los periodistas. Recomendamos, como sucede en otras democracias, una cita semanal con el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación para que se traten todos los temas de la agenda que afecten a su competencia.

En el ámbito específico de la política exterior, la información pública pasa necesariamente por la actualización del estatus de las Consejerías de Información. Tienen que incluirse en el núcleo duro de la administración exterior y tienen que convertirse en nodos de comunicación estratégica para la creación de un espacio de comunicación entre los distintos públicos interesados en la política exterior española.

Junto a estas reformas, apostamos por Internet y los nuevos medios como método para el incremento de la transparencia informativa en materia de política exterior. El nuevo consenso, en el mundo de la globalización, se fundará sobre la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil y no sobre el desconocimiento o el desinterés. Precisamente porque la política exterior es resultado del conjunto de medidas tomadas mediante actos administrativos y decisiones políticas que no se concretan en actos administrativos, las tecnologías pueden facilitar la comprensión de la estrategia global española en el exterior. Urge que comience una reforma a fondo del diseño de las aplicaciones informáticas para que el ciudadano se sitúe en el centro de la gestión y la documentación de la información, que permiten la mejor fiscalización de las tareas de gobierno.

El objetivo del presente trabajo de investigación es conocer qué información reciben los ciudadanos en relación con la política exterior del Estado. Hemos analizado la cultura política de la ciudadanía española, para concluir que la política exterior no es una prioridad y que, a menudo, los temas internacionales pasan desapercibidos en la agenda ciudadana, política y mediática. Seguidamente hemos examinado las obligaciones informativas de los Estados democráticos y su valor como elemento del sistema de gobernanza. España no cuenta con un reglamento desarrollado que permita la difusión activa de información, sino que se limita a colgar determinada información en la red y a distribuir los discursos de los sucesivos ministros.

La situación se define por extracción: no existe una transparencia informativa. Es preocupante desde el punto de vista de la creación del consenso en materia de política

exterior, porque la fase actual de democratización de esta política pública implica que la ciudadanía elabore un discurso propio, de manera que sea consciente del peso de las decisiones internacionales en la política nacional.

Finalizamos con unas conclusiones generales sobre el estado de la cuestión, y elaboramos un listado de recomendaciones y sugerencias para adecuar el sistema informativo español a los estándares de la Unión Europea y los países del entorno.

Hipótesis y supuestos de partida

La transparencia informativa es un derecho fundamental para la ciudadanía, porque es un elemento esencial para el desarrollo efectivo de los sistemas democráticos. Una sociedad informada tiene acceso a los datos objetivos de las políticas públicas y puede evaluar independientemente la calidad de su gobierno. Con este criterio el ciudadano decide, elige y vota a sus representantes políticos. No existe una sociedad abierta si no circula la información crítica con el poder establecido y que cuestiona el discurso del gobierno.

La comunicación para la democracia tiene como misión informar a los ciudadanos de las acciones de la administración y del gobierno, y supone un avance cualitativo en la gestión estratégica de la comunicación. La información, las usualmente denominadas noticias, no es una herramienta para el uso de los periodistas, sino que se dirige a la ciudadanía activa, aquella que se interesa por las cuestiones fundamentales de nuestro tiempo. En nuestro caso, la democratización de la política exterior, su inclusión en el juego político del debate y el incremento de la participación de actores ajenos al Estado demanda que la administración renueve su rol informativo y se convierta en el principal informador de sus actuaciones.

Sociedad abierta y transparencia informativa son sinónimos desde el punto de vista de la sociología de los medios de comunicación. La transparencia se enmarca en la comunicación para la democracia. La estrategia a seguir incluye la determinación de un conjunto de acciones, así como la introducción de una metodología de la participación, que anime a la ciudadanía y a la sociedad civil a intervenir en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de proyectos para la política exterior española. En la sociedad de la información se ha roto el monopolio comunicativo/informativo

de las elites, y es preciso reclamar la comunicación para la participación. Los peligros de la falta de participación son conocidos: la aquiescencia que produce el silencio informativo, la imprecisión en el lenguaje político y el uso de las palabras zombi, cuyo abuso ha vaciado el contenido semántico de las mismas (globalización, cooperación o intervención humanitaria son buenos ejemplos).

En el plano legal, el derecho a la información se ha expandido hacia la información oficial, cuya publicidad está recogida en la legislación nacional e internacional con el objeto de hacer más transparente la acción gubernamental a los ojos del escrutinio ciudadano. La reglamentación estándar no excluye las limitaciones derivadas de la seguridad nacional o la defensa, pero sí precisa que se justifique y motive la negación a facilitar información a los ciudadanos y a los medios. Cualquier información, independientemente de su carácter, puede estar más cerca del interés público que del interés circunstancial de un gobierno por cortar el flujo de información. La finalidad última del interés público es la defensa de los derechos políticos de la ciudadanía, porque la transparencia pertenece a los ciudadanos, no a los periodistas. Una mala interpretación de la transparencia informativa que condujera a una relación preferente con la prensa alejaría a ésta de la sociedad, a quien sirve y lo que justifica algunos de sus privilegios (trato directo con los actores políticos, licencias de emisión para radio y televisión, acreditaciones para todos los actos del Estado, entre otras).

Por política exterior comprendemos el posicionamiento y la orientación política de la acción internacional, que está determinada por las condiciones geográficas, históricas, demográficas, económicas, sociales y culturales, entre otros factores. La política exterior sostiene las relaciones con los Estados y otros actores de la esfera internacional.

La política exterior está establecida por la acción gubernamental. No obstante, en un mundo crecientemente interdependiente y con fronteras más diluidas, la acción exterior no puede limitarse a las actividades gubernamentales o de la administración general del Estado en el exterior. Antes al contrario, han proliferado los actores independientes del gobierno central y que actúan más allá de las fronteras. Los ejemplos son bien conocidos: organizaciones no gubernamentales, instituciones público-privadas, medios de comunicación, comunidades autónomas, ayuntamientos, empresas privadas, fundaciones y clubes deportivos, entre otros. Estos coprotagonistas están exentos de las demandas de información pública exigibles a los sistemas democráticos, si bien la tendencia actual de la responsabilidad social corporativa conduce precisamente hacia el establecimiento de cauces de comunicación con la sociedad.

Desde el punto de vista administrativo, la acción exterior de la España democrática está pendiente de una normativa propia y desarrollada que actualice el conjunto de

normas y reglamentos de manera que estructure todos los elementos y las herramientas, desde la diplomacia a la acción cultural, pasando por los medios de titularidad pública estatal.

Por último, la diplomacia es la herramienta más conocida de la acción exterior y es la manifestación explícita de las decisiones políticas. Contribuye al posicionamiento y a la ejecución de los planes del gobierno en todos los campos de la acción exterior.

En el caso que nos ocupa, la democratización de la política exterior española va pareja al desarrollo y consolidación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales. Este proceso se basa en la división de poderes y en el respeto al Estado de derecho. Sin estas premisas no procede pensar la sociedad civil, que existe en la medida en que puede enfrentarse a un proceso político abierto que se basa en la difusión de información, la participación en procesos electorales y la expansión de las bases democráticas del sistema.

Los medios de comunicación juegan un rol categórico en la medida en que actúan como intermediarios entre el Estado (la Administración Pública) y los ciudadanos cuando actúan como defensores del interés público. Los medios de titularidad estatal son determinantes en la creación de estrategias de comunicación pública, porque su misión incluye forzosamente la información sobre la acción de los poderes públicos. La Agencia EFE, Radio Nacional de España y Televisión Española son al tiempo usuarios y partícipes de la acción exterior del Estado, por lo que instamos a la incorporación y la vertebración del rol de los actores en beneficio de la transparencia.

Mención especial merece la emergencia de Internet, que abre las puertas a la creación de una esfera pública informada y racional. La expansión de la red y otros nuevos medios avanza a un ritmo desigual en función de las capas sociales y el poder adquisitivo, pero es imparable la idea de que el futuro de las sociedades abiertas y democráticas pasa necesariamente por el establecimiento y desarrollo de unas políticas de impulso de las tecnologías de la información al servicio de la ciudadanía. Este trabajo defiende la necesidad de pasar de unas políticas de información a una estrategia de comunicación que integre todos los elementos que ha desarrollado la sociedad de la información.

En esta nueva circunstancia la transparencia es un objetivo explícito de la reforma del servicio exterior español. Cuando se pretende reforzar la legitimidad democrática de la acción exterior del Estado e incrementar el apoyo de la opinión pública mediante el control del Parlamento, se justifica la necesidad de incrementar la transparencia informativa y la relación con la ciudadanía.

1. Estado de la cuestión. Análisis y consideraciones previas

1.1 El preocupante desinterés ciudadano por la acción exterior del Estado

La cultura política española refleja un marcado desinterés por los asuntos de la política exterior en un sentido amplio. El tradicional aislamiento, el papel secundario en el seno de la Unión Europea y la presunta falta de conexión con los temas de la agenda nacional han conducido a una percepción reducida de qué es la política exterior. En el plano académico y profesional nunca ha habido tanto interés por los asuntos internacionales como ahora. Por su parte, los medios españoles han desplegado en las últimas dos décadas la mayor cobertura de todos los tiempos.

En cambio, en el plano ciudadano los temas internacionales no terminan de despegar. Sólo interesan en la medida que se subordinan a la política nacional. Según opina la mayoría de los periodistas entrevistados con ocasión de este estudio, la usual crispación política oculta el debate real sobre las cuestiones fundamentales de la política exterior. Se ha polarizado el debate y se ha instrumentalizado el pretendido consenso sobre la acción exterior. Los periodistas son conscientes de que la percepción de los asuntos internacionales es negativa, porque la acción exterior se ha transformado en una herramienta del gobierno y no del Estado.

Desde un punto de vista general, según datos publicados por el Real Instituto Elcano en los sucesivos barómetros y en las encuestas de INCIPE, los españoles tienden al aislacionismo en la medida que a dos de cada tres no les interesa la política internacional. El español medio considera que el peso de España en las decisiones políticas europeas es pequeño y, por eso, el 40% de la población cambiaría las ayudas procedentes de los fondos europeos a cambio de un mayor peso en las decisio-

nes que se toman en Bruselas. Desde el punto de vista de los espacios geográficos y políticos, los grandes vectores de la política exterior española son Europa y América Latina. La ciudadanía española está preocupada por Europa (80%, aunque el 90% desconoce el funcionamiento de las instituciones), América Latina (36-39%), Estados Unidos (21%), Magreb (15%) y Norte de África (9%). En materia de defensa, la opinión pública española denota un fuerte pacifismo, pero autoriza el uso de la fuerza armada en misiones de paz (81%) y en casos de genocidio (53%). La opinión pública española valora positivamente las acciones internacionales conducentes al establecimiento de la paz. La idea del pacifismo se repite y se complementa con la expansión de la paz y la promoción de los derechos humanos, lo que explica el creciente apoyo a las operaciones para la imposición y el mantenimiento de la paz. Rechazan el resto de supuestos.

El interés por la agenda exterior está directamente relacionado con los acontecimientos mediáticos y no con el interés mismo que tengan éstos. Las encuestas reflejan preocupación acerca de temas que rápidamente desaparecen de la agenda. Por ejemplo, a pesar de la presencia militar española en Afganistán, este país se ha desvanecido ante la emergencia de nuevas necesidades. En el Barómetro del Real Instituto Elcano (julio 2006), los españoles apoyan mayoritariamente el envío de tropas al Congo (71%), que recibe una valoración superior a la misión en tierras afganas (54%). De estas oscilaciones deducimos la falta de un conocimiento preciso de los contenidos de las misiones de paz, así como de la acción exterior a través del Ministerio de Defensa. Confirma, en el mismo sentido, que los ciudadanos españoles se informan a través de los medios cuya agenda se balancea en función del interés general. No existe una política de comunicación pública que facilite el seguimiento de este tipo de operaciones.

En el análisis tendencial, la opinión pública española no es constante en sus temores internacionales. En los sucesivos barómetros del CIS, que tienen formato de multirrepuesta, los españoles no indican ningún problema internacional entre las diez primeras preocupaciones. El paro, la droga, la vivienda, el terrorismo de ETA o la inseguridad ciudadana encabezan el listado. Las encuestas realizan las preguntas de manera que estos problemas, cuya raíz y consecuencias principales son esencialmente internacionales, aparecen vinculados a la percepción nacional de la cuestión. La lógica que se deduce de tales planteamientos consiste en que la opinión pública española advierte y valora determinados problemas internacionales, pero desconoce su verdadera dimensión internacional.

La producción de la información periodística internacional interacciona con los cambios sociales y refleja la opinión pública. Los medios responden a la

denominada agenda temática y a la producción social de la realidad. La carencia de información internacional de calidad se retroalimenta en tanto que los medios de comunicación como la clase política han optado por el enfoque estrictamente nacional, lo que ha perjudicado seriamente la calidad y la cantidad de información disponible. No existe una cultura política sobre cuestiones internacionales, que están condicionadas por el prisma del emisor de información. El Ejecutivo, los grupos políticos y los medios han reducido el ámbito de información política especializada mediante la selección y la simplificación de las noticias. Existe, en la práctica comunicativa, una manipulación expresa en tanto que se elabora un catálogo de informaciones limitado que omite y distorsiona la información que tendría que tener como destinataria la opinión pública, mientras que se refuerza la selección vinculada a la agenda nacional.

No consideramos que la manipulación sea expresamente deliberada, sino que confirmamos el hecho de que existe un desconocimiento derivado de la inmediatez. La mayoría de los periodistas y políticos entrevistados, a menudo, desconocían el destino de las tropas españolas desplazadas al exterior, el tamaño del contingente y/o el mandato. Concluimos que la política exterior tratada como un asunto mediático tiene como consecuencia el conocimiento/desconocimiento de la situación real de la acción exterior. La ausencia de un flujo de información constante que trate los temas de la actualidad internacional desde una perspectiva española reduce las posibilidades reales de inteligibilidad de la política exterior para la población española que, como hemos visto, no es especialista en la materia.

Desde el punto de vista periodístico, la política exterior no está en la agenda mediática. Por ejemplo, TVE no ofrece un seguimiento sistemático a la acción exterior del Estado, sino que se limita a la emisión de algún reportaje semanal. Lo mismo sucede con la prensa de referencia, cuyas informaciones están orientadas a la coyuntura política del momento, pero no existe la continuidad necesaria para la comprensión del alcance de la acción exterior, bien sea diplomática, humanitaria o militar. La mayoría de los periodistas entrevistados aseguran que los temas internacionales se publican cuando afectan directamente a España, en particular al presidente del Gobierno y ni siquiera al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El criterio no es periodístico en sentido estricto, sino que se basa en la cercanía.

La ciudadanía percibe y protagoniza el desinterés por los asuntos de la política exterior. El CIS recoge a menudo la apatía de la ciudadanía española por estos temas. El 37,5% de la población encuestada no había oído hablar de la globalización

y, ni mucho menos, de las consecuencias para España¹. Este dato es preocupante, en la medida en que más de un tercio de la población permanece ajena al gran proceso de transformación política, social y económica del siglo XXI. Indica una falta de interés y un escaso conocimiento de las cuestiones internacionales.

En el ámbito europeo, el Eurobarómetro (Dirección General de Prensa y Comunicación) encargó en 2003 a la consultora EOS Gallup Europe un estudio de opinión pública sobre la globalización². Aunque no es correcto comparar dos encuestas realizadas con distinta metodología, el documento revela algunas tendencias llamativas y que confirman la hipótesis del reducido interés español por los asuntos de la esfera internacional. Ante la pregunta “¿Ha oído hablar de la globalización? (Q1. *Have you, personally, ever heard of globalisation?*)”, sólo el 27% de los europeos desconocía el significado aproximado de esta palabra. Son 10 puntos porcentuales menos de desconocimiento, lo que sitúa a España en el pelotón de cola entre los socios europeos.

La opinión pública española carece de la información pública necesaria para tener un criterio propio en materia de política exterior. El análisis de las páginas web y de otras vías de publicación de información sobre la materia arroja un resultado desolador. El ciudadano está carente de datos objetivos, porque lo que encuentra está trufado de declaraciones y discursos políticos. Cuando se tratan temas de calado y que importan a la opinión pública (por ejemplo, la propia Unión Europea), los textos son inadecuados, están obsoletos o no pasan de un nivel básico de información. Es cierto que tienen que recogerse todos los niveles y, por eso precisamente, echamos en falta una documentación profusa de la posición española oficial en cada uno de los ámbitos que propone la propia UE en su web (http://europa.eu/index_es.htm).

Comoquiera que el grado de interés está despegando y que la vinculación española con el exterior ha aumentado, recomendamos que la administración pública incremente la información disponible para el estudio y el conocimiento público. En un entorno globalizado el ciudadano no puede sustraerse de una fuente fundamental de información, poder y argumentación. Ante la disolución de las fronteras entre lo interior y lo exterior, las cuestiones internacionales tienen que integrarse en la esfera pública, porque son parte esencial y creciente de los procedimientos y las tomas de decisiones a escala local.

1 Centro de Investigaciones Sociológicas: Estudio 2.606, Globalización y relaciones internacionales, de mayo de 2005.
2 FLASH EB N°151b «Globalisation» (08/10/2003-16/10/2003) Report.

El sistema democrático exige al ciudadano elector una cierta capacidad de juicio y discernimiento de manera que pueda participar autónomamente en las discusiones públicas. Por su parte, la administración pública tiene que guiar la racionalidad de la esfera pública mediante la provisión de información de interés general, de manera que se colabore en la discusión de los temas que afectan directamente a la democracia española. La provisión de información es un criterio fundamental para la medición de la capacidad de decisión autónoma en los ciudadanos. Si el Gobierno, mediante la Administración, no proporciona la información, el ciudadano no puede hacerse una idea general de los objetivos, los medios y los resultados de las decisiones políticas y, por tanto, carece de un criterio.

1.2 Tres problemas estructurales de la Administración española

La política exterior española se enfrenta a tres problemas estructurales que hay que determinar junto a la definición previa, a saber, la jerarquización de la información en la administración pública, la personalización/presidencialización de la política exterior y la falta de comunicación pública del Consejo de Política Exterior.

En el primer caso, la idea de transparencia tiene que partir de la propia administración, que tiene que asumir que la titularidad de la información pertenece a la ciudadanía y que ésta puede y debe reclamar cuanta información considere oportuna. La legislación española carece de una norma con rango de ley, así como de un reglamento específico y desarrollado, que obligue a los poderes públicos al suministro de información detallada y precisa sobre todas aquellas actividades administrativas y políticas que afectan a la ciudadanía. Este problema no es exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, sino que se reproduce en todos los estamentos de la administración, que es profundamente opaca. Las decisiones políticas priman sobre las actuaciones administrativas, que dependen estructuralmente de las primeras, de modo que los funcionarios se eximen de sus obligaciones como servidores públicos y actúan como cortafuegos de la información ciudadana y periodística.

Habría que legislar y obligar a la administración a que cambie este sistema. La transparencia se construye en dos vertientes: activa y pasiva. Ésta consiste en el establecimiento de unos mecanismos que aseguren la transmisión y difusión de datos solicitados por la parte interesada (ciudadano o medio de comunicación), mientras que aquella demanda un conjunto de acciones concretas por parte de la propia administración que pone en circulación la documentación necesaria para comprender la estrate-

gia global de la acción exterior. Los encuestados reconocen que numerosos funcionarios facilitan o dificultan la transmisión de datos según la relación personal que exista o no entre ellos. La provisión de información, del mismo modo, depende del funcionario concreto, no del sistema, que no prevé tales demandas.

La Ley 9/1968, de 5 de abril, Reguladora de los Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre, y la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, son aportaciones válidas para la información pasiva, pero no sustituyen la necesidad de incrementar la transparencia informativa.

Frente a las políticas de transparencia que ha desarrollado la Unión Europea y que se han impulsado en el mundo empresarial, los Estados se sienten legitimados para tomar las decisiones convenientes en cada caso, marcar las directrices y las líneas políticas de acción, así como reducir el número de ocasiones en las que el ciudadano tiene derecho a reclamar información sobre las políticas públicas. Este discurso se fundamenta sobre la idea de que la democracia representativa consiste únicamente en las elecciones parlamentarias. No es el caso. Los sistemas democráticos avanzados requieren la participación activa de la sociedad civil, así como la transparencia en la toma de decisiones y los procedimientos. Los medios son intermediarios necesarios en esta función democratizadora de revisión y análisis de las políticas públicas.

Para cumplir con sus obligaciones en el campo periodístico, los profesionales entrevistados reclaman una mejor organización y distribución de la información generada por la Administración Pública. En numerosas ocasiones, los funcionarios reenvían las consultas a los gabinetes públicos de prensa que actúan como filtros de la información. La información se transforma en conocimiento en la medida en que se engarza con la cadena de mando: la comunicación pública no puede limitarse a un gabinete de prensa, sino que reclama la creación de centros de difusión de datos, operaciones y políticas públicas.

Pero la situación puede ser peor. Sucede, a menudo, que la administración pública favorece las relaciones personales. Algunos periodistas han reconocido que, cuando existe una relación de confianza, se facilita la transmisión y el acceso a la información pública. Esta realidad dificulta su tarea a los medios no establecidos en Madrid.

Un segundo fenómeno grave es la manipulación. Si una información perjudica al Gobierno, el proceso de confirmación de una noticia se complica sobremanera. El periodista es cortocircuitado para que no pueda avanzar. Las técnicas de persuasión son

variadas y conocidas. Si no interesa, se intenta desviar la atención, despistar al periodista o minimizar la importancia. “No es importante” o “ya se ha publicado” son respuestas comunes. El objetivo es reconducir la información para que sea menos gravosa para el gobierno de turno. Los encuestados acusan de manipulación a todos los gobiernos, sin importarles el color político.

Ante el tratamiento discriminado de las fuentes, algunos periodistas reconocen abiertamente que prefieren atender a empresas con intereses en el exterior porque sus informaciones son más equilibradas y de mayor calidad. La Dirección General de Comunicación Exterior estima que el equilibrio de la información proporcionada por entidades privadas se inserta en su propia lógica o sus intereses. Si fueran parciales, dejarían de ser fuentes válidas y serían descartadas. Al tiempo, la Dirección General tiene que mantener una cierta distancia con los actores implicados en una crisis o decisión empresarial para, paradójicamente, no perjudicar los intereses de la empresa española en el exterior. La mitad de los encuestados reconoce haber recibido algún tipo de presión por parte de instancias privadas, si bien pocos reconocen que sus artículos o noticias hayan repercutido negativamente en la captación de publicidad. El problema de la relación publicidad/buena información no ha sido denunciado por los periodistas.

En el ámbito de actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la opacidad se ha constituido en la Dirección General de Comunicación Exterior, un instrumento administrativo de segundo rango³. Tiene tres funciones declaradas:

- actúa como portavoz oficial único del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación;
- informa al ministro de los hechos informativos relevantes que conoce a través de los canales previstos (embajadas y organismos análogos);
- difunde las noticias y la posición oficial del Gobierno en materia de política exterior mediante declaraciones y comunicados oficiales.

Las funciones son pasivas y se completan con las tareas de documentación informativa, la traducción de informes y escritos, la producción informativa de cuantas publi-

3 El estudio se ha circunscrito expresamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por razones de limitación temporal y espacial. La fuente principal de la siguiente información es la página web del Ministerio (<http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/DG+Comunicacion+Exterior/>).

caciones edita el Ministerio, la clasificación y envío de documentos al exterior, así como la recepción y transmisión de la información. Destaca, como novedad, la aparición de la revista *Miradas al exterior*, la revista de información diplomática editada cuya misión es atender a los públicos internos. La revista es de consumo interno y cumple las funciones propias de la comunicación interna, pero no es ningún caso una herramienta de comunicación externa. No obstante, felicitamos que la tirada sea amplia (entre catorce y quince mil ejemplares cada número) y que se envíe gratuitamente a universidades, ONG y otros actores interesados en la acción exterior española.

La revista es correcta para cumplir con estos objetivos y genera una predisposición positiva a la comunicación externa. La comunicación externa consiste en el conjunto de actividades promovidas por una entidad y cuyo destinatario es ajeno a la misma. Mediante ésta damos y recibimos información del entorno para reducir las incertidumbres e incrementar la confianza. Las técnicas de comunicación con la sociedad son numerosas. En un primer grupo, incluimos la participación en mesas redondas, charlas, conferencias, presentaciones públicas y discursos, sesiones informativas y jornadas de puertas abiertas, acuerdos y convenios con instituciones sociales, educativas, culturales y de entretenimiento. También hay que incluir el contacto continuado con los líderes de opinión. Se organizarán reuniones selectivas y personalizadas, donde entregaremos la información y la documentación necesaria para que los prescriptores tengan una idea elaborada y avanzada de quiénes somos y qué queremos.

La estructura de la Dirección General es incorrecta y no cumple su función de mediación entre la acción del Ministerio y los medios de comunicación, que son intermediarios ante los ciudadanos. Limita las herramientas de trabajo únicamente a los comunicados, las notas de prensa y las monografías de países. El diagnóstico no acusa a la Dirección General, que no puede cambiar por sí sola la ordenación de la información pública, pero reclama una aproximación más imaginativa, más flexible y más actualizada a la gestión de la información y la comunicación pública. Las acciones desarrolladas desde las casas (Casa América, Casa Asia, Casa Sefarad, Casa África y otras que se pudieran crear en el futuro) están en esta línea de proactividad e interacción con la sociedad civil. Felicitamos su creación y apostamos por el incremento de sus actividades, así como su dispersión por todo el territorio geográfico.

La Dirección General desnuda las carencias de la administración en materia de comunicación. Actúa principalmente de forma pasiva y no establece metas u acciones propositivas. Asimismo, se critica la falta de conocimiento de la producción periódica, lo que desemboca en errores de bulto, en dificultades creadas y en cierta desconfianza mutua. Los periodistas entrevistados critican la falta de iniciativa. La pri-

macía de la Presidencia del Gobierno sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores en cuestiones clave de la política exterior podría explicar que se genere poca información propia, pero no lo justifica. Los periodistas encuestados se quejan de que no encuentran, a menudo, información interesante para ser publicada y que las propuestas que reciben son declaraciones o artículos de fondo, pero no noticias en sentido estricto. Desde la Dirección General, se estima que la actualidad manda y los periodistas no demandan una política a largo plazo, sino que se escudan en un dato o declaración precisa de un acontecimiento particular que, además, se suele enmarcar en clave de política nacional.

Los encuestados no critican abiertamente la condición de diplomáticos de los funcionarios de la Dirección General. Cumplen correctamente las acciones pasivas encomendadas.

El segundo conflicto es la personalización de la política exterior. Después de un periodo de adaptación a la política nacional que suele rondar los dos primeros años, los tres últimos presidentes se han vertido personalmente en la acción exterior. Si bien determinados ministros sí tuvieron una acción visible y protagonista (por ejemplo, Fernando Morán, Fernando Fernández Ordoñez o Josep Piqué), no dejan de ser una excepción en la historia política de la España democrática. Los tres presidentes han protagonizado un giro en la política exterior que ha primado los intereses puntuales de cada uno de ellos sobre la estrategia general, lo que ha dificultado la transparencia y la coherencia entre los departamentos. A menudo no se ha tratado de ocultar información, sino que estaba desconectada de los circuitos de difusión pública. Esta manera de trabajar ha primado la relación personal sobre la constancia escrita y documental. Esta disfunción, denunciada por veteranos corresponsales consultados, diagnostica un problema de incomunicación entre los departamentos y la descoordinación entre los equipos de trabajo. Ciertamente la política exterior no es un departamento aislado y, de hecho, mantiene relaciones extensas con otras áreas de gobierno (Defensa, Economía y Cultura, entre otros), por lo que precisamente es más chocante la falta de coordinación.

La Presidencia del Gobierno cuenta con las Consejerías de Información como órganos de la Administración exterior del Estado dependientes de la Secretaría de Estado de Comunicación y, directamente, de la Presidencia del Gobierno. La Consejería es un órgano técnico y está integrada en las misiones diplomáticas como instrumento de apoyo a la acción del Estado en la política exterior en el ámbito de las tareas informativas y de creación de imagen. En el primer caso, se pretende la difusión de los objetivos y las acciones de la política española, mientras que en el segundo se persigue el incremento de la presencia española en las dimensiones culturales, institucionales y económicas.

El marco legal de acción de la Consejería se subordina al marco jurídico español, al ordenamiento jurídico internacional y al ordenamiento del país destino. En el primer caso, el Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y encuadra la Consejería bajo la competencia del Secretario de Estado de Comunicación. De manera específica, las funciones de la Consejería están desglosadas en el Decreto 377/1972, de 24 de febrero, que detalla las tareas de los consejeros y agregados en el exterior del desaparecido Ministerio de Información y Turismo.

El artículo 1 establece las funciones genéricas de la siguiente manera:

- Informar sobre las actividades y técnicas de información y difusión y su regulación en el país respectivo.
- Informar sobre la actividad radiodifusora de sonidos e imágenes, en orden a su organización y funcionamiento, regulación legal, aspectos relacionados con la programación, la audiencia, trabajos que se realicen o reuniones que se celebren a nivel nacional, internacional y cualesquiera otros aspectos que puedan revestir interés.
- Realizar cuantas gestiones se estimen procedentes o específicamente se le encomienden, respecto a las materias y actividades a que se refieren los párrafos anteriores, manteniendo al efecto constante relación con los medios y profesionales del país relacionados con la información en general y, en especial, con los de la prensa, la radiodifusión, la televisión y la cinematografía.
- Atender a los temas relacionados con la bibliografía técnica jurídica, sociología o de divulgación sobre las materias comprendidas en los apartados anteriores.

En la práctica, la Consejería desarrolla gran número de actividades en tres grandes áreas. En el ámbito de la información, la Consejería realiza las siguientes tareas:

- El seguimiento de la actualidad española y de todos los asuntos importantes o sensibles para España en los medios de referencia del país destino. El seguimiento se completa con la transmisión rápida a la Secretaría de Estado de Comunicación de la información relevante.
- La relación con medios de comunicación locales para la difusión de información sobre España. Centros culturales y sociales, universidades, empresas y particulares suelen reclamar también este tipo de información.

- La portavocía de la embajada ante los medios de comunicación locales. La función es por delegación del embajador (o jefe de misión) o por expresa indicación de la Secretaría de Estado de Comunicación.
- La relación habitual con corresponsales españoles acreditados en el país para la facilitación de su trabajo cotidiano. Entre las funciones está la actuación como portavoz natural de la embajada.
- La organización de la cobertura informativa de las visitas oficiales españolas al país de destino mediante la acreditación de los enviados especiales de la prensa española, la tramitación de la obtención de permisos para la importación del material de trabajo de periodistas gráficos y radiofónicos y, en general, todo lo necesario para facilitar la labor de la prensa española. Asimismo, facilita también credenciales a los periodistas para asistir a convocatorias oficiales.
- La relación con órganos oficiales del país sede. La comunicación institucional le obliga a relacionarse con los órganos institucionales, administrativos y oficiales, así como con otras organizaciones como partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales, etc.

En el área de la asesoría y creación de imagen, la Consejería elabora informes y documentos, resúmenes de prensa, resuelve las consultas sobre las actividades públicas de los gobiernos o sobre las noticias publicadas sobre España, organiza y apoya la presencia de los medios de comunicación en los actos oficiales y asesora a los medios cuando lo requieren. En el ámbito de la gestión, la Consejería tiene competencias en relación con el personal y los medios técnicos.

En la actualidad hay 21 delegaciones repartidas por todo el mundo. Encontramos dos consejerías en EE UU (ante las Naciones Unidas y en Washington), dos en Bruselas (ante la Unión Europea y en Bruselas), y una en México, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, Reino Unido, Países Bajos, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Portugal, Marruecos, Egipto, Rusia y China.

La misión de la Consejería se ha regulado de manera genérica y no se ha actualizado. Mantiene el espíritu de información pasiva, así como una información pensada y diseñada para el gobierno de turno, no para la Administración, los medios y los ciudadanos. Asimismo, duplica esfuerzos con la Dirección General de Comunicación Exterior, como lo demuestra la práctica.

En tercer lugar hay que considerar el Consejo de Política Exterior, dispuesto en el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio. El Presidente del Gobierno dirige la acción y coordina los distintos departamentos. En la escala internacional, el crecimiento y la expansión de España han motivado la actuación exterior de numerosos Ministerios. El Consejo coordinará los distintos estamentos de la Administración con el objetivo de salvaguardar la coherencia y la eficacia de la acción exterior.

El Consejo carece de una estrategia de comunicación pública. Precisamente este órgano no tiene un plan que comunique las directrices marcadas de manera que estén disponibles para la ciudadanía. La falta de transparencia dificulta conocer los contenidos de las funciones del Consejo, que consiste en el análisis y la propuesta de las estrategias de acción exterior, la coordinación entre departamentos y velar por el cumplimiento de las directrices marcadas.

Sin una estrategia de comunicación, el ciudadano no puede conocer el camino emprendido por el gobierno en materia de política exterior. Si, en teoría, el Consejo coordina la acción exterior para que haya coherencia en la cadena, es obligado que comunique sus decisiones y sus actos.

1.3 El limitado marco legal español para la transparencia informativa

La Constitución Española (1978) sanciona en el artículo 105 lo siguiente:

“Artículo 105. La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”

El artículo engarza con los derechos fundamentales, en especial con el artículo 20.1.d), que garantiza el derecho a comunicar o recibir información veraz me-

diante cualquier tipo de difusión libremente sin intermediarios. La veracidad y la libertad de envío y recepción sólo tienen cabida en la medida que el ciudadano (o el medio de comunicación) tiene acceso directo a los archivos, los registros y la documentación administrativa. De manera preactiva, podemos afirmar que salvo en los casos explicitados en el artículo 105.b) no existen motivos para que el Estado no facilite la documentación requerida.

El artículo reconoce el derecho ciudadano a participar en la elaboración de las directrices políticas y en la aprobación de normas vía a título individual o bien a través de organizaciones o asociaciones. En el caso de la política exterior, pasa necesariamente por el acceso a informaciones sobre la estrategia global que se pretende defender. La democratización de la política exterior lleva consigo implícita el disenso; el consenso que se demanda nace de la discusión en la esfera pública de las distintas posibilidades y no es posible mediante la ausencia de controversias. En el plano práctico, es obvio que el Ministerio no puede publicar el Plan Director y detallar cada una de las acciones previstas, pero sí es preceptivo que aparezcan las líneas maestras que ordenarán la política exterior.

El artículo 105.b) es desarrollado por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 37 reconoce el alcance del derecho al acceso a los registros y documentos que estén custodiados por la Administración. Los límites son previsibles: la seguridad y la defensa del Estado, la averiguación de delitos y la protección de los datos personales. No habrá límites a la copia de documentos, salvo que se perjudique el normal funcionamiento de la administración. En el caso del cooperante, es significativo el artículo 31 de la citada ley, en tanto que acredita la figura de “interesado” como aquel que avala legítimamente un interés o un derecho individual o colectivo. Los plazos de contestación se alargan hasta los tres meses.

La norma no ha sido acompañada del desarrollo reglamentario preciso y necesario. La Fundación Sustentia, junto a la Open Society Justice Initiative, han demostrado que existe un incumplimiento generalizado de la ley. En este informe se recalca que casi el 60% de las solicitudes de información enviadas a administraciones públicas no recibió ningún tipo de contestación. No existe un procedimiento eficiente, como lo demuestra el hecho de que “se plantearon 70 cuestiones, enviadas cada una de ellas en dos ocasiones por distintos solicitantes. En el 66% de los casos, los resultados de la pareja de solicitudes sobre la misma solicitud sobre la misma cuestión tuvieron resultados distintos. En el 34% coincidieron, pero en el sentido de que no se obtuvo ningún tipo de contestación. Sólo en el 10% de los casos ambas solicitudes fueron contestadas en el mismo sentido”.

Se concluye que no existe un procedimiento eficiente para la gestión de la información, razón por la cual a menudo los funcionarios no saben cómo afrontar la petición. No hay una cultura de la transparencia ni un sentido de obligatoriedad en la misma. El informe documenta algunas respuestas obtenidas en el transcurso de su realización: “si los ciudadanos supiesen que en cuanto envían una pregunta van a recibir contestación, estarían todo el día preguntándonos y bloquearían nuestro trabajo” o “el mostrar estos resultados nos puede comprometer mucho a mí y a mi equipo”⁴.

No existe una figura clara en la administración que se sienta obligada a facilitar la información requerida. Ante la despersonalización de la responsabilidad, el ciudadano se siente indefenso.

En el ámbito administrativo español, sólo hemos encontrado la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega (BOE 198, de 19 de agosto de 2006). La norma recuerda que la participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida política es hoy un elemento fundamental para la gobernanza. Por esta razón, unida a la creciente actividad de la Administración, el Parlamento gallego ha considerado oportuno crear un conjunto de mecanismos de control al servicio del ciudadano.

El artículo 2 establece los principios generales que regirán la norma y subraya la función esencial del personal empleado por la Administración. Los principios generales que nos interesan son los siguientes:

- a) procurar la satisfacción del interés general en la toma de decisiones;
- b) garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la organización y en la gestión pública;
- c) proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público autonómico;
- d) potenciar su accesibilidad y receptividad al objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de las informaciones y gestiones que resulten de su interés;

4 Sustentia y Open Justice Initiative (2005): Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España. Madrid, Sustentia Innovación Social, pp. 38, 39 y siguientes.

- e) fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos. En particular se fomentará la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los asuntos públicos;
- f) mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil;
- i) impulsar el empleo de las técnicas informáticas y telemáticas para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.

El derecho se acoge a la tradición legal que veremos más adelante y desarrolla una ley de información pública. En ella, el ciudadano tiene derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa de las instituciones y órganos de la comunidad autónoma que afecten a sus derechos e intereses legítimos, que se facilitará de forma clara y comprensible, garantizándose la suficiente difusión de la información sobre los derechos y sobre los recursos que, en su caso, sean pertinentes.

La norma está pendiente del desarrollo reglamentario, pero ya sugiere que se creará un departamento de atención al ciudadano que podrá reclamar en persona o mediante cualquier medio electrónico. También incide en la importancia de una web que incluya toda la información que esté sujeta a la normativa. En el caso de la política exterior, nos interesa la idea de publicidad de la programación anual y plurianual que establece los objetivos concretos y las actividades y medios necesarios para ejecutarlos, así como el tiempo estimado para su consecución. Asimismo, se promoverán fórmulas de participación individual y colectiva en el diseño de los mismos. Se recoge una mención expresa a los contratos públicos, la prestación de servicios públicos por terceros, las subvenciones y los convenios de colaboración.

2. La transparencia informativa y las políticas públicas

2.1 ¿Qué es la transparencia informativa?

El Diccionario de la Real Academia define la transparencia como “la cualidad de transparente”, que consiste en “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”, en su cuarta acepción.

Hemos revisado la bibliografía sobre la gobernanza para caracterizar la transparencia en la gestión pública. Según el Banco Mundial, la transparencia es el agregado de una serie de indicadores que tienen como meta valorar la calidad del gobierno y del sistema. Su definición abarca el conjunto de instituciones y tradiciones que ejercen el poder político, y consiste en el proceso de elección y renovación de cargos (estabilidad política, ausencia de violencia, derecho a ser oído y responsabilidad), la capacidad del gobierno para formular e implementar las políticas públicas (efectividad del gobierno y calidad de la legislación) y la interacción entre la ciudadanía y las instituciones (*rule of law* y control de la corrupción). En un primer nivel, la transparencia se vincula al cumplimiento de la ley y al respeto a los usos informativos.

En un segundo nivel, comprendemos que la transparencia implica la crítica al sistema. Esta concepción incide en la capacidad revisión de las directrices políticas del gobierno por encima de la coyuntura de que una decisión “no conviene airearla” o “está pendiente de la aprobación”. Si el elector carece de la información necesaria, no podrá juzgar la acción del Ejecutivo y valorar el grado de observación de las directrices anteriormente señaladas.

En segundo lugar, hemos optado por analizar los enunciados de diversas empresas privadas cotizadas en la Bolsa, que se han visto obligadas a incrementar su transparencia tras la publicación de los sucesivos códigos Olivencia, Aldama y Conthe. La lectura de los tres informes y de su adaptación al mundo mercantil ha sido de gran utilidad para aclarar conceptos y buscar aplicaciones prácticas a nociones teóricas. El informe coordinado por Enrique de Aldama define la transparencia como el principio que rige las operaciones financieras, y consiste en la transmisión al mercado toda la información relevante para los inversores, de manera correcta y veraz, simétrica y equitativamente en tiempo útil.

De la lectura de numerosas publicaciones y memorias anuales se deduce que en la actividad privada la transparencia informativa está mucho más desarrollada que en el ámbito público. Tiene como finalidad incrementar la claridad, de manera que se respeten los intereses de los clientes y de los interlocutores de la compañía. La transparencia requiere rigor informativo y compromiso con los medios de comunicación en tanto que intermediarios con la sociedad. Junto a los medios aparecen los accionistas que merecen un servicio concreto y específico de atención, que mantienen una comunicación constante sobre los cambios y las decisiones estratégicas. Se trata de una acción propositiva para transmitir el conocimiento de la compañía y de sus actividades, así como para la transmisión de una imagen fiel y en tiempo real de los hechos informativos que conciernen a la organización y al entorno para facilitar el análisis de las tendencias de la actividad empresarial. La relación de transparencia se desarrolla en varios niveles: analistas, gestores e inversores.

Sintetizamos que la transparencia informativa empresarial y la responsabilidad social corporativa son conceptos relativamente modernos, de modo que no todas las empresas actúan según este nuevo modelo de gestión. En cualquier caso, ambas ideas suelen remarcar el carácter activo, práctico y ligado a la acción cotidiana.

En tercer lugar, destaca la acción privada en el ámbito de Internet y otras tecnologías aplicadas. Toda la información relevante (actuaciones, declaraciones, reuniones, consejos, actas) está disponible en la red como herramientas de comunicación estratégica tanto en español como en inglés. Estas informaciones incluyen cronologías, agendas, biografías de los altos cargos, reseñas de actividades oficiales, etc. Adicionalmente se han extendido las vías de comunicación mediante el establecimiento de teléfonos de atención, servicios de correo electrónico, buzón de atención a la prensa, contenidos sindicados y servicios de alerta, entre otros, con la finalidad de abrir canales. En la vertiente proactiva, numerosas firmas envían información sin que sea requerida con el ánimo de aclarar y fomentar la transparencia. A menudo, hemos detectado salas de prensa virtuales muy avanzadas con abundante información corporativa, material

infográfico, fotográfico y audiovisual. El objetivo declarado es la mejora de las relaciones con los medios de comunicación mediante la facilitación del acceso a la información más completa sobre la compañía. Entre las acciones propias, encontramos el listado de los comunicados de prensa, las convocatorias oficiales, *press clipping* sobre la firma, boletines periódicos, comunicados de prensa, entrevistas y declaraciones, así como artículos de actualidad y enlaces relacionados.

La elaboración teórica de la empresa privada no es aplicable de manera universal en la esfera de la administración pública, si bien indica un cambio de la cultura organizacional y una apuesta significativa por la transparencia informativa a través de la acción. La cuestión diferenciadora entre la organización pública y privada consiste en la universalidad de los interesados (toda la sociedad *versus* los accionistas).

Así, apostamos por una aproximación dinámica a la comunicación con el entorno. Siguiendo la literatura anglosajona, diferenciamos entre los *shareholders* (accionistas) y los *stakeholders* (interesados). Los primeros son los legítimos propietarios y como tales tienen derecho a reclamar beneficios inmediatos y maximizados, mientras que los segundos incluyen a todos los actores de la organización (clientes, usuarios, consumidores, proveedores, administraciones públicas, etc.). Estos últimos tienen como meta el incremento de la utilidad social de la empresa.

La relación con la sociedad civil debe desarrollarse en varios niveles, según su grado de interés y vinculación con las relaciones internacionales. Ciudadanos, analistas, periodistas y comentaristas, representantes de las organizaciones no gubernamentales, cooperantes, académicos, profesionales, empresarios y demás actores de la esfera internacional son separadamente y en conjunto *shareholders* de la acción exterior del Estado. Ante ellos responde el Estado de las líneas de actuación y de las decisiones y es legítima la reclamación de una información transparente, que sea veraz y correcta en todos sus términos. Cuando estas condiciones se cumplen, el ciudadano puede participar en los procesos de toma de decisiones, juzgar la acción exterior y tomar las decisiones electorales que crea conveniente.

2.2 La experiencia de la UE y la OTAN

La primera organización que ha sido consciente del enfoque activo de la comunicación estratégica es la Unión Europea. Los sucesivos problemas de imagen, la acusación de déficit democrático y el desinterés por los asuntos comunitarios han obligado a la Comisión Europea a crear una estrategia de comunicación marcadamente dinámica.

Fruto de este plan es la publicación del Libro Blanco COM (2006) 35 final. Publicado el 1 de febrero de 2006, reúne un conjunto de ideas muy interesantes para la propia acción exterior española porque comparten algunos problemas de base.

Las acciones se dividen en cuatro ámbitos:

- la definición de los principios comunes: el derecho a la información, la integración europea, la diversidad y la participación;
- el refuerzo del papel de los ciudadanos: mejorar la educación cívica, contactar con la ciudadanía, desarrollar el programa Ciudadanos por Europa y fomentar la conexión entre los ciudadanos y las instituciones públicas;
- el trabajo con los medios de comunicación y las nuevas tecnologías: humanizar Europa, atender a las dimensiones locales, regionales y estatales, y explotar de manera intensiva la tecnología;
- la comprensión de la opinión pública: el Eurobarómetro y el Observatorio de la opinión pública europea.

Muchas de estas propuestas y recomendaciones tienen una perfecta aplicación a las políticas de transparencia que demanda la política exterior española, porque coinciden el análisis previo y las metas que se quieren obtener. La lección aprendida en el seno de la UE puede contribuir a la cimentación de un nuevo consenso, fundado sobre la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil y no sobre el desconocimiento o el desinterés. Además, el propio Ministerio cuenta con la experiencia de haber desarrollado Hablamos de Europa, un programa de difusión y divulgación del conocimiento sobre la Unión Europea.

Este programa, organizado en colaboración con la Oficina en España del Parlamento Europeo y la Representación en España de la Comisión Europea, inicia al ciudadano en los temas fundamentales de la Unión (funcionamiento de la organización e hitos cardinales, empleo, estudios y becas, cultura, solidaridad, viajes y monográficos destacados). La web es hipertextual e hipermedia, al tiempo que cuenta con interesantes enlaces electrónicos a instituciones y monografías, entre otras virtudes. La web permite, conjuntamente, acceder a las bases de la convocatoria de las subvenciones de la Secretaría de Estado de la UE. Esta web es manifiestamente mejorable, pero es un excelente punto de partida. Escasean los elementos adecuados para quienes ya conocen la organización y desean profundizar o ampliar.

A pesar del desarrollo de planes y libros blancos, el esfuerzo de la Unión Europea ha sido hasta el momento baldío. En el primer borrador del Eurobarómetro de diciembre de 2006 se observa que el apoyo a la UE se ha mantenido en torno al 53% (dos puntos porcentuales menos que en el anterior estudio) y que sólo el 54% de la población percibe los beneficios derivados de la pertenencia a la Unión. La imagen positiva ha descendido cuatro puntos hasta el 46%, si bien se ha incrementado el índice de confianza en las instituciones hasta el 48%, en el caso de la Comisión Europea, y el 52%, en el Parlamento Europeo⁵.

La Unión Europea ha desarrollado, junto al conjunto de estrategias de comunicación activa, un marco tendente al incremento de la transparencia, que ha dado como resultado la publicación del Libro Verde Iniciativa Europea a favor de la transparencia⁶. El Libro Verde tiene como objetivo “ampliar las oportunidades para que los interesados participen activamente en la configuración de la política de la UE”⁷ mediante la consulta y la participación.

Con la finalidad de resolver la falta de transparencia, la Unión Europea ha optado por el uso decisivo de las nuevas tecnologías. Se ha creado un espacio en la red que centraliza la información y que proporciona un acceso relativamente fácil, así como numerosos enlaces a páginas web sobre países, programas y proyectos.

En el mismo orden hemos estudiado la política de transparencia de la OTAN. La transformación estructural del orden internacional durante la década de los noventa provocó una hecatombe en la organización, porque se derrumbaron los objetivos estratégicos tradicionales. Ante el nuevo panorama la organización se interrogó sobre su futuro y su nueva misión. Con Rusia, en el Diálogo Mediterráneo, en la Europa Sudoriental, ante el desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y en todos los ámbitos de actuación, la OTAN apuesta por la transparencia en la medida en que el contexto globalizado requiere la cooperación, la consulta y el consenso entre los miembros con el objeto de extender la confianza mutua entre las naciones. La noción de transparencia, aplicada al ámbito militar, ha quedado consolidada en el Concepto Estratégico de la Alianza, publicado por la OTAN después de la Cumbre de Washington en 1999 tras una década de fuertes y numerosos cambios.

5 European Commission (2006): Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union, pp. 46 y siguientes.

6 Libro Verde Iniciativa Europea a favor de la transparencia, COM(2006) 194 final

7 Libro Verde Iniciativa Europea a favor de la transparencia, COM(2006) 194 final, p. 1.

Entre las herramientas que destaca la propia OTAN para incrementar la transparencia destaca la publicación de los planes de defensa y los presupuestos militares. Si bien es una prioridad para la organización, ésta comprende que cada país elige la manera de informar a su opinión pública nacional sobre las políticas y los objetivos de la OTAN, en tanto que la política nacional de seguridad y defensa es una competencia exclusiva de los gobiernos. La comunicación estratégica de la OTAN tiene la función de complementar aquellas actividades realizadas a nivel nacional mediante la puesta a disposición de información, ayudas y gestiones.

Los objetivos declarados son los siguientes:

- la presentación ante la opinión pública de los hechos relativos a la seguridad y la defensa;
- el fomento de la participación ciudadana en un debate bien informado y constructivo sobre las cuestiones de seguridad y sobre las líneas futuras de actuación;
- la elaboración de planes de acción y programas de trabajo para abordar las necesidades informativas de cada una de las actuaciones.

Los objetivos se comprenden, en el plano informativo, en la creación de la Oficina de Información y Prensa, que se compone de un Servicio de Prensa y Medios de Comunicación y un Servicio de Información. Las tareas encomendadas son la difusión de las declaraciones oficiales, la organización de sesiones informativas, la gestión de acreditaciones, la documentación informativa. En el plano divulgativo es el gabinete responsable de la difusión de las funciones y las políticas de la OTAN mediante diversos programas de actividades como las publicaciones periódicas, los audiovisuales, las becas de investigación, las exposiciones, el patrocinio, la gestión de la influencia, la atención a la opinión pública, etc. En el ámbito de la comunicación corporativa, la OTAN mantiene relaciones con numerosas organizaciones, cátedras universitarias, foros y núcleos de interés por las relaciones internacionales.

La OTAN ofrece un plan pasivo de comunicación que emplea numerosas herramientas y que ha creado unos flujos estables de comunicación con el entorno. No es el mejor caso de comunicación, pero sí que permite observar un modelo de claridad y transparencia. Su página web es sumamente sencilla, pero permite el acceso a numerosa información, que además está bien ordenada, así como a documentación en veintisiete idiomas.

2.3 La Ley de Información Pública en nuestro entorno político

Estados Unidos. La actual Freedom of Information Act fue aprobada en 1966 y ha sido actualizada en repetidas ocasiones (1974, 1976 y 1986). La enmienda elaborada en 1996 completó la norma con la Electronic Freedom of Information Act (EFOIA), cuyo objetivo es la gestión de los documentos electrónicos. Esta normativa obliga a las agencias federales a disponer de todos los documentos publicados después del 1 de noviembre de 1996 en un espacio electrónico, de manera que el ciudadano pueda acceder a los informes, las adjudicaciones, las directrices generales de la acción pública y otros expedientes.

La FOIA autoriza a cualquier persona física y jurídica, independientemente de su nacionalidad, a reclamar información custodiada por las agencias gubernamentales, incluyendo los departamentos ejecutivos y militares. Están expresamente excluidas las informaciones naturales del Congreso, los tribunales de justicia y el equipo más cercano a la Presidencia. El nombre completo del código legal es US CODE: Title 5552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings.

Por ley las agencias públicas disponen la información pública para que los ciudadanos puedan consultar todo aquello que no sea confidencial. Existen determinadas categorías que tienen *per se* la condición de protegidas. La entidad pública que protege las informaciones decide si los datos se pueden sólo inspeccionar o también copiar.

Las agencias públicas están obligadas a responder en los siguientes 20 días, si bien pueden solicitar una ampliación en el tiempo de respuesta por motivos excepcionales. En caso de denegación, el ciudadano puede reclamar por la vía contencioso-administrativa ante la propia agencia o en los tribunales, que están capacitados para investigar el interés público del documento reclamado. La Office of Information and Privacy (OIP), dependiente del Departamento de Justicia, supervisa el cumplimiento de la norma y actúa como su dinamizador. Los funcionarios tienen que conocer sus obligaciones para con la publicidad de la información pública. El servicio no es gratuito, por lo que cada agencia publica las tasas que cobrará.

La presidencia de Geroge W. Bush ha impulsado la normativa vigente mediante la creación de la Office of Information Programs and Services (IPS) mediante la orden ejecutiva 13.392, titulada Improving Agency Disclosure of Information. El objetivo de la norma es situar al ciudadano en el centro de la FOIA y mejorar los

resultados de comunicación pública. Ha creado la figura de Chief FOIA Officer, cuya misión es revisar y mejorar las capacidades de acceso público.

Francia. La administración general de Francia reconoce la libertad de acceso a los documentos administrativos y la reutilización de la información pública, de acuerdo con el Decreto 2005/1755, de 30 de diciembre de 2005 (Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978). La norma asegura que la publicación de documentación de la administración pública, incluyendo su disponibilidad electrónica, comporta una interpretación positiva de las obligaciones propias de dicha administración. Entre los antecedentes directos encontramos la Ley de 17 de julio de 1978, que reconoce a la ciudadanía el derecho a acceder a los documentos gubernamentales. La norma se amplió con la Ley de 12 de abril de 2000, incluye nuevos documentos, define las obligaciones públicas en beneficio de la transparencia y expande la jurisdicción de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), que supervisa la aplicación efectiva de la normativa. La letra y el espíritu de la norma inciden en la importancia de la transparencia y subrayan la necesidad de facilitar el acceso mediante la diseminación de información analógica y digital. La ley obliga a todos los estamentos administrativos, las instituciones públicas, las agencias de servicio público y la seguridad social, así como a las instituciones privadas que gestionan las autopistas, Radio France y France Telecom. Por último, se incluye a las agencias públicas o privadas que gestionan servicios de titularidad pública.

Las consultas son gratuitas, salvo que requieran el envío postal, que corre por cuenta del interesado. Existen excepciones a la provisión de información administrativa. La normativa legal sostiene que el gobierno debe facilitar el acceso a todos los documentos que custodie, aunque no sea su autor material. La normativa francesa se apoya en la Comisión para el acceso a los documentos administrativos (CADA). Es responsable de la formación de los funcionarios en materia de defensa de la información pública.

En el plano de la política exterior, la administración francesa reconoce que la comunicación es el primer deber de la Dirección General de Información y Comunicación, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su tarea consiste en explicar y comentar la posición del gobierno ante los sucesivos acontecimientos internacionales mediante toda clase de herramientas periodísticas (noticias, entrevistas, comentarios, tribunas...).

La web de la portavocía ofrece sus servicios en francés, inglés y español, y actúa como vector de la comunicación pública. Cuenta con una base de datos, una fototeca y una serie de cronología y series informativas. En la web <http://www.diplomatie.gouv.fr/> podemos suscribirnos a un boletín informativo elaborado por el Ministerio francés de Asuntos Exteriores, si bien incluye otras declaraciones vinculantes para la política exterior realizadas por el Presidente de la República y los diferentes miembros del gobierno.

La Dirección General de Información y Comunicación presenta y promociona la posición francesa ante asuntos internacionales. El portavoz tiene un encuentro formal con los periodistas a diario en los que comenta los asuntos de actualidad. Edita un boletín informativo que crea noticias y moviliza la perspectiva francesa. Junto a estas acciones, se realizan encuentros *off the record* para comentar los temas de actualidad.

Reino Unido. La norma fundamental es la Freedom of Information Act (FOIA), que entró en vigor el 1 de enero de 2005. El objetivo de la norma es garantizar que cualquier ciudadano, independientemente de su nacionalidad, pueda acceder a la información gestionada por el Foreign & Commonwealth Office y por cualquier negociado de la administración pública. La experiencia británica confirma que la mayoría de las consultas procede de los medios de comunicación, para la producción periodística, y de empresas privadas, para la determinación de sus estrategias.

La FOIA autoriza la publicación de cualquier documento de la administración. Existen ocho secciones protegidas, pero pueden ser revisadas en función del interés general, que, según la legislación vigente, consiste en que la información protegida puede ser divulgada si se demuestra que la ciudadanía obtiene una importante ventaja de su publicación.

La FOIA recoge algunos criterios de interés general:

- cuando la publicación contribuye positivamente a la comprensión de los asuntos de actualidad;
- cuando incrementa la transparencia y la responsabilidad de las administraciones públicas y del gasto público;
- cuando la divulgación incrementa la comprensión de asuntos que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos;
- cuando la divulgación favorece la seguridad pública.

Los tres aspectos principales de la norma son el derecho al acceso, la publicación proactiva de información por parte de las administraciones y la gestión de las grabaciones audiovisuales o multimedia. El derecho al acceso obliga a más de 100.000 instituciones a facilitar la información que se les solicite según los procedimientos administrativos adecuados. Es una posición pasiva, mientras que la segunda obligación consiste en la exigencia de publicar periódicamente un listado con todos los documentos que están disponibles en el departamento de turno. Este listado se actualiza en Internet en régimen de consulta pública (<http://www.fco.gov.uk/foi>).

No se aplican tasas. La norma pretende inculcar la idea de transparencia en la administración y con tal motivo ha desarrollado cursos de formación para los empleados públicos, que incluyen cómo llevar a la práctica la transparencia informativa. La respuesta se emitirá en un máximo de 20 días hábiles, tanto en caso positivo como negativo. Si se deniega la información, se motiva específicamente en función de qué aspecto de la ley se toma tal decisión, lo que es recurrible.

La figura del comisionado para la Oficina de Información (Information Commissioner's Office) vela por el cumplimiento de las obligaciones de la FOIA. Ante él se puede reclamar que un documento no ha sido publicado y que la motivación de la denegación es incompleta.

República Federal Alemana. La Ley de Acceso a la información del Gobierno Federal (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes) entró en vigor el 1 de enero de 2006. Autoriza a cualquier ciudadano a requerir información a cualquier estamento público, que tendrá que facilitarlo antes de un mes de forma oral, escrita o por mediación electrónica. Las excepciones a la norma son numerosas. Existe un órgano encargado del fomento y la protección de la transparencia (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit).

Las administraciones públicas están obligadas a indexar la información que preservan, así como a publicar en Internet sucesivas listas y actualizaciones con los contenidos que tienen en cada caso. En el ámbito de la política exterior, el Ministerio ha anunciado la intención de cobrar por la gestión de la información pública.

Suecia. La información pública sueca es la más antigua del mundo, ya que aprobó la primera norma relativa al asunto en 1766. Su modelo es sumamente interesante, porque desarrolla el mandato constitucional de la libertad de expresión. La norma The Instrument of Government garantiza que todos los ciudadanos tienen la libertad de reclamar y recibir información. La Freedom of Press Act, enmendada por última vez en 1976, asegura que los ciudadanos suecos y los residentes en el

país tienen acceso libre a los documentos oficiales, a cuya demanda responderán inmediatamente el gobierno y las autoridades públicas. Las excepciones son las siguientes: documentos de baja importancia para el gobierno, documentos que no son secretos o que pueden obtenerse por cualquier medio, documentos electrónicos o multimedia disponibles en otros ministerios públicos y documentos clasificados. La documentación no registrada no tiene obligación de ser publicada. Además se incluyen las prohibiciones normales: seguridad nacional, salud, política fiscal, etc. Los documentos clasificados tienen que ser motivados.

El procedimiento garantiza que el ciudadano pueda reclamar en cualquier formato y de manera anónima. La ley obliga a la publicación de los índices de documentos disponibles y al examen de éstos en los edificios de la Presidencia del Gobierno.

La campaña Open Sweden, celebrada en 2002, tuvo como objetivo mejorar la transparencia del sector público, incrementar el nivel de conocimiento de la ciudadanía y vocear las políticas de divulgación, así como animar al desarrollo de una ciudadanía activa mediante el debate.

2.4 Síntesis

Los cinco países propuestos en la investigación ofrecen un marco legal específico y moderno de gestión de la información pública en beneficio de la transparencia, que en todos los casos tiene que ver con el libre acceso a la información producida por la administración y el gobierno mediante el establecimiento de un procedimiento concreto para solicitar información. El procedimiento es atendido por una comisión, con un mandato específico y ajeno a la acción gubernamental.

Los sistemas legales para la transparencia informativa están dirigidos a los ciudadanos. Por esta razón, en cuatro de los cinco casos la ley no entiende de nacionalidades y permite solicitar información a cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad. Suecia limita el derecho a los nacionales y a los residentes en el país. El procedimiento para solicitar la información varía mucho, si bien como característica general permite la demanda por la vía escrita y electrónica. Únicamente la República Federal Alemana autoriza la solicitud oral de una información. Aunque esta fórmula amplía el rango, creemos que es poco operativa y que es preferible el expediente escrito. Los plazos también varían en cada caso. El Reino Unido establece el límite en veinte días hábiles, mientras que Suecia asegura que tiene que ser inmediatamente, acotación temporal que es bas-

tante indefinida. Lo destacado del asunto es que, en cualquier caso, están obligados a responder.

La publicación de información de oficio no es una característica subrayable de las normativas de transparencia informativa. En la sociedad de la información el exceso de información no debe confundirse con la creación de conocimiento. Ése es el espíritu. Las administraciones están obligadas a publicar periódicamente un listado de los documentos públicos que están disponibles de oficio para el libre acceso público. En todos los casos las administraciones han optado por la publicación electrónica que facilita el acceso a amplias capas de población, asegura un acceso universal, excluye la acotación temporal o espacial y ahorra espacios físicos. La promoción de la cultura de la publicación de la información pública es una obligación de los comisionados al efecto, aunque no siempre sus acciones tienen éxito. Destacamos la campaña Open Sweden.

Todas las normas proveen un listado de excepciones a la ley general de publicidad de las informaciones administrativas. El concepto más repetido es la idea de seguridad nacional, los asuntos relacionados con la defensa y todos aquellos que, sin pertenecer a estos ámbitos, son accesibles por terceras vías. Este común denominador pone de manifiesto que una ley de transparencia informativa no tiene que permitir el libre acceso de los ciudadanos a todos los documentos, decisiones, borradores o apuntes de la esfera política. Antes al contrario, es una obligación del legislador establecer los límites adecuados a libre circulación de información pública para evitar que se perjudiquen los intereses nacionales, la averiguación de delitos y los datos personales, entre otras razones. La limitación expresa de un conjunto de temas generales no incrementa la opacidad, siempre que se desarrolle apropiadamente un reglamento que establezca un método para certificar que determinada información no debe circular y, al modo anglosajón, un sistema de revisión del interés público (o no) de un documento concreto.

En el ámbito privado la legislación de los cinco países estudiados atiende a la necesidad de proteger de los datos personales. Éstos permanecen ajenos al escrutinio público, salvo que afecten directamente a alguna de las excepciones previstas en cada normativa legal, esto es, en los casos que conciernen a la seguridad y la prevención de delitos.

Tabla 1. La Ley de Información Pública en nuestro entorno político (continúa...)

	Estados Unidos	Francia
Denominación legal (fecha)	Freedom of Information Act (1966)	Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (2005)
Nombre del órgano fiscalizador	Office of Information Programs and Services (IPS) Chief FOIA Officer	Commission d'accès aux documents administratifs
Destinatarios de la ley	Cualquier persona física o jurídica independientemente de su nacionalidad	Cualquier ciudadano, independientemente de su nacionalidad
Procedimiento para solicitar información	Mediante la entrega de un formulario específico	No está especificado
Plazo para dar respuesta	No disponible	No está especificado
Excepciones a la norma	Seguridad nacional, normas internas de las agencias nacionales, información protegida por terceros estatutos, información empresarial, memorandos internos, datos personales, información sobre instituciones financieras y sobre petróleo, así como registros judiciales	Las deliberaciones de los órganos gubernamentales, los relativos a la defensa, las monetarias y del crédito público, la seguridad del Estado y de los ciudadanos, la documentación judicial, la investigación sobre fraude fiscal y aduanero y las decisiones de la política exterior.
Publicación de información de oficio	Las agencias públicas publican aquello que no es confidencial	Sí. Numerosas web de información oficial
Protección de datos personales	Sí	Sí
Promoción de la cultura de la publicación de la información pública	Sí. Chief FOIA Officer	Sí, porque es un derecho reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1789), en sus artículos 14 y 15

Tabla 1. La Ley de Información Pública en nuestro entorno político

	Reino Unido	República Federal Alemana	Suecia
Denominación legal (fecha)	Freedom of Information Act (2005)	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes	The Instrument of Government y la Freedom of Press Act (1976)
Nombre del órgano fiscalizador	Information Commissioner's Office	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	
Destinatarios de la ley	Cualquier ciudadano, independientemente de su nacionalidad	Cualquier ciudadano	Los ciudadanos suecos y los residentes en el país
Procedimiento para solicitar información	Por escrito	Oral, escrita o por vía electrónica	No disponible
Plazo para dar respuesta	20 días hábiles	No disponible	Inmediatamente
Excepciones a la norma	Información accesible por otras vías, información sobre seguridad, documentación judicial, privilegios parlamentarios, información sobre datos personales, información confidencial e información obtenida para su no divulgación	No se incluyen los borradores de documentos ni aquellos que traten o afecten a las relaciones internacionales, los intereses militares, la seguridad, el control financiero, las tasas de los órganos reguladores, la prevención del comercio ilícito, los procedimientos legales, lo sujeto a excepciones por terceras leyes, los intereses de la fiscalía general, la inteligencia o los servicios de seguridad. Los datos personales sólo podrán entregarse mediante autorización expresa	Documentos de baja importancia para el gobierno, documentos que no son secretos o que pueden obtenerse por cualquier medio, documentos electrónicos o multimedia disponibles en otros ministerios públicos y documentos clasificados
Publicación de información de oficio	Sí, porque periódicamente se publica un listado de los documentos disponibles para el escrutinio público	Sí, la administración está obligar a indexar la información que poseen y publicar tales listas en Internet	La ley obliga a la publicación de los índices de documentos disponibles y al examen de éstos en los edificios de la Presidencia del Gobierno
Protección de datos personales	Sí	Sí	Sí
Promoción de la cultura de la publicación de la información pública	Sí, mediante la aplicación de tecnologías a los archivos de la administración	Sí, mediante la aplicación de tecnologías	Sí. La campaña Open Sweden

3. La transparencia informativa y las tecnologías de la información

La práctica ha demostrado que Internet es una herramienta que refuerza la gobernanza e incrementa la transparencia, porque permite la divulgación de datos e informaciones, informes, declaraciones, entrevistas, comunicados oficiales y todos aquellos documentos públicos, oficiales o políticos que aclaren cuál es la política pública que se aplica en determinado momento, cuáles son los objetivos y los medios puestos a disposición o qué métodos de evaluación se emplearán para conocer el alcance de una determinada medida. La administración en Internet pone a disposición de los ciudadanos infinidad de posibilidades que permiten la mejor fiscalización de las tareas de gobierno y, por tanto, favorecen el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Urge que comience una reforma a fondo del diseño de las aplicaciones informáticas para que el ciudadano se sitúe en el centro de la gestión y la documentación de la información. Esta posición teórica defiende que el empleo de las tecnologías incrementa la transparencia informativa en tanto que el ilimitado espacio virtual que garantiza la red se ofrece como el medio ideal para la expansión de la información y la comunicación para la democracia. Este enfoque avanza en la idea de que la sociedad abierta se centra en los derechos de ciudadanía en un entorno globalizado y que Internet y los nuevos medios se presentan como nuevas vías para el desarrollo de una sociedad abierta, democrática y transparente en el marco del desarrollo de la sociedad de la información.

Subrayamos la importancia de la documentación informativa, de modo que “la difusión de información previamente elaborada y clasificada por los órganos administrativos competentes debería permitir a través de *links* la obtención de la

documentación que la soporta, a fin de que el ciudadano pudiera contrastar la información disponible. Esto es, el soporte documenta unas nociones o ideas, que son información”⁸.

Este informe apuesta por Internet y los nuevos medios como método para el incremento de la transparencia informativa en materia de política exterior. Precisamente porque la política exterior es resultado del conjunto de medidas tomadas mediante actos administrativos y decisiones políticas que no se concretan en actos administrativos, las TIC pueden facilitar la comprensión de la estrategia global española en el exterior. Asimismo, la política exterior se coordina con las decisiones tomadas en el seno de la Unión Europea. Un ciudadano medio no tiene tiempo ni conocimiento para buscar, encontrar y contrastar todas las fuentes públicas de información. La idea de transparencia obliga a que sea la propia administración quien facilite los datos necesarios y no al contrario. El objetivo es incluir el desarrollo tecnológico del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) en el ámbito del consenso sobre política exterior, de manera que la información sea libre y fluya entre la esfera pública y la política.

La web del MAEC y el espacio dedicado al Consejo de Política Exterior tienen que convertirse en nodos de referencia en la red para la comprensión de las relaciones internacionales desde la administración española sobre la base del consenso. Con esta finalidad, proponemos que las respectivas páginas webs cumplan dos funciones: la difusión de información institucional y la creación de espacios abiertos a la opinión y la participación ciudadana.

La difusión de información institucional responde a la necesidad de comunicar cuantas acciones y actividades se lleven a cabo desde el Ministerio o con su participación. Este punto ha sido remarcado con anterioridad en el análisis del estado de la cuestión. En el plano externo Internet abre un canal directo de comunicación con los ciudadanos, los medios y la sociedad civil. Se trata de un canal infrautilizado, porque su uso se ha limitado a la promoción propagandística y no se ha enmarcado en la estrategia general de comunicación. Pocas entidades públicas establecen un marco de diálogo con los públicos externos en forma de encuentros en la red una vez al mes durante un par de horas (o similar). No es mucho tiempo, pero puede abrir una vía de conversación que puede atajar crisis, orientar las direc-

8 Montserrat Tintó Gimbernat (2004), La difusión de y el acceso a la información administrativa electrónica en el Derecho español y comunitario. Comunicación presentada en el II Congreso Online y disponible en http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica.php?grup=56&idioma=es&id=654.

trices políticas, escuchar las demandas de mejora o posibles modificaciones, etc. Del examen de la mayoría de las webs se deduce que se han creado contenidos unidireccionales (notas de prensa, fotografías, ruedas de prensa, entrevistas) con el objetivo de que obtengan repercusión en los medios y éstos trasladen al público general las últimas informaciones. Este sistema está obsoleto y apenas tiene repercusión real en la agenda de los medios.

La participación electrónica tiene como objetivo el fomento del debate sobre las cuestiones fundamentales de la política exterior. La elaboración del consenso, la construcción de las grandes opciones y la participación activa en la producción política de la actividad exterior puede verse ampliamente beneficiada por los debates electrónicos. La creciente movilización social en torno a cuestiones internacionales (la guerra de Iraq, las reclamaciones sobre el 0,7% o la protección del medio ambiente) está fuertemente vinculada a la difusión de las tecnologías. Quienes están más interesados en la globalización son usuarios avanzados.

La opinión pública española comienza a despertar y valorar el peso de las decisiones de la política exterior. Numerosas áreas estratégicas pueden emplear los medios tecnológicos para captar la atención de la opinión pública y pulsar el ambiente. Recientemente, durante el debate sobre la reforma del Servicio Exterior, hemos observado que algunos sectores implicados han reclamado un espacio de participación, que se les ha negado porque no existe nada parecido.

Un segundo ejemplo ilustrativo son los anteproyectos. La cooperación internacional española colabora activamente con las ONG y otras organizaciones. La misma AECI cuenta con numeroso personal destinado al exterior y vinculado a la ejecución de proyectos específicos de ayuda y cooperación en las oficinas técnicas de cooperación. Es interesante que se pueda escuchar su opinión sobre los planes de acción exterior. Durante los trámites legales, un espacio colaborativo (*wiki* y similares) permite señalar los defectos y las virtudes de un proyecto. Es una manera de enriquecer los textos legales con la participación de los actores del tercer sector. En un segundo nivel se puede prestigiar un espacio público adecuado para el tratamiento de las noticias más relevantes en materia de política exterior española. Por ejemplo, en una cuestión candente como el Líbano, una web colaborativa invita a que los nacionales residentes allí por una u otra cuestión aporten su testimonio, sus fotografías y su versión de los hechos.

En tercer lugar, el MAEC puede confiar en el criterio de la red y de los sistemas colaborativos para recabar información especializada o para completar informes. Se trata de aprovechar el conocimiento y crear estrategias en red, que permitan

crear valor para el MAEC. No se trata de escribir entre varios ciudadanos un documento político, sino de la recopilación sistemática de información. Un *wiki* colaborativo es un caudal que encauza la información que circula en la red y crea valor con el conocimiento de numerosos expertos que de otra manera no tendrían una vía de contacto con las instituciones oficiales. Es una decisión arriesgada, pero acorde con la estructura social de la red, cuyos usuarios son precisamente más proclives a la participación y a la actividad política que el resto de los ciudadanos.

4. Conclusiones

1. En España, durante el periodo democrático, el consenso en política exterior se cimentó sobre la idea de las políticas de Estado, que comparten principios y objetivos por encima de decisiones coyunturales porque se suponen están respaldadas por una amplia mayoría social. La falta de alternativas o de oposición a la formulación de políticas y acciones concretas ha fomentado la falta de transparencia informativa. Si la opinión pública compartía las ideas fuerza, no era necesario explicar las acciones. Este modelo de consenso pasivo, por omisión, es contrario a la difusión de informaciones más allá de las estrictamente ineludibles. Si efectivamente ha cambiado el contexto internacional y la sociedad española se dirige hacia la democratización y la politización de la acción exterior, urge crear estrategias de comunicación que rompan la tendencia consolidada de la opacidad y el presidencialismo.
2. La justificación del derecho a reclamar la libertad de crítica (y de acción) para los periodistas consiste en la función de crítica y perro guardián de la prensa sobre la base de una libertad empresarial adecuada a la libertad editorial. Los intereses del gobierno de turno son propios de una política pública (la acción exterior) que se encuadra en unas líneas de actuación y que son susceptibles de revisión, juicio y calificación. En este sentido, la prensa puede y debe ejercer su derecho a examinar los acuerdos, los aliados o los caminos elegidos para cumplir las metas de la política exterior. Es un signo de madurez democrática que los ciudadanos informados reclamen información sobre todas las actividades del Estado, incluyendo la acción exterior.
3. España carece de una ley marco de transparencia informativa o de acceso a la información pública. Así, el ciudadano y los medios de comunicación están indefen-

sos en caso de que la Administración se niegue a facilitar una información específica. De ninguna manera, las informaciones tendrían que estar intervenidas por la Administración, sino que tendría que elaborarse un reglamento preciso para que la información circulara. Los funcionarios y el personal laboral no están preparados ni concienciados del valor de la información pública para el normal desarrollo de la democracia avanzada. Esta percepción explica el mal uso en el tratamiento de fuentes y la falta de asunción de responsabilidades en materias informativas. La delegación o el reenvío de cualquier cuestión hacia los gabinetes de prensa expresa un temor o una desazón ante posibles errores, imprecisiones o represalias.

4. No existe una política de comunicación pública que facilite el seguimiento de la acción exterior, las operaciones militares o las intervenciones humanitarias. Sin el establecimiento de unas líneas maestras informativas, los medios no pueden seguir lo que está sucediendo, porque no tendrán un enviado especial perennemente. Las encuestas han demostrado que numerosas operaciones están olvidadas tanto por desinterés ciudadano como por la falta de información periodística actualizada.
5. La dinámica seguida hasta la actualidad consiste en la profusión de datos, discursos e informaciones inconexas, que dificultan la comprensión global de la acción exterior española. Publicar todo cuanto aparece no contribuye a la transparencia: hay que generar conocimiento, que es el auténtico valor de la transparencia informativa. La inteligibilidad consiste en que la información que se ponga a disposición del público pueda ser leída y comprendida sin necesidad de ser un experto en relaciones internacionales.

5. Propuestas y recomendaciones

Recomendación 1. La aprobación de una ley de transparencia informativa y de derecho al acceso a la información pública

La primera recomendación tiene que ser necesariamente la elaboración y aprobación de una ley específica de transparencia informativa y de derecho al acceso a la información pública, que desarrolle el articulado constitucional.

El procedimiento tiene que ser sencillo, rápido y gratuito. Entendemos que, en la práctica, la solicitud tiene que entregarse por escrito en cualquier registro, porque facilitará el proceso y el tratamiento de la demanda. La gratuidad es una obligación en tanto que la información pertenece al ciudadano y no a la administración, que no debe establecer tasa alguna cuando se le obligue a cumplir su función informativa. El desarrollo reglamentario debe limitar el plazo de tiempo para contestar a una solicitud. Recomendamos que el plazo no supere los 30 días naturales, una medida estándar en los países de nuestro entorno.

Para que este proceso sea efectivo, la norma tiene que venir acompañada de un proceso de formación de los funcionarios públicos, que son reacios a facilitar el trabajo informativo por temor a represalias o revelaciones inconvenientes. El primer paso es la concienciación de los funcionarios y empleados públicos, porque son ellos los actores últimos del sistema informativo.

El secreto y la confidencialidad tienen que estar motivados. El interés público está por encima de la circunstancia de un gobierno, por lo que la ley y el posterior reglamento

detallarán la manera de proteger una información que verdaderamente ponga en peligro la seguridad del Estado.

La ley de transparencia informativa tiene que ser necesariamente activa. El ordenamiento español está aceptablemente acostumbrado a la provisión pasiva, pero no facilita la información a los ciudadanos y los medios de manera clara y precisa. La actualización de las webs públicas tiene que ser diaria, sobre todo en relaciones internacionales, porque el panorama cambia rápidamente.

La ley se tiene que completar con la creación de una figura adjunta al Defensor del Pueblo, que sea nombrado por el Parlamento para un mandato superior a una legislatura y no renovable para asegurar su independencia. Este Defensor de la Transparencia tiene que velar por los intereses de los ciudadanos y recabar la información necesaria para atender las posibles reclamaciones sobre silencios administrativos. El Defensor vigilará la pulcritud del proceso, del respeto a las normas de consulta y de la justificación de los silencios.

Esta recomendación estaría fuera de lugar si no comenzamos por la concienciación de la propia sociedad civil. Dado que la participación es un imperativo en los sistemas democráticos, urge establecer un marco de participación de la sociedad civil en el análisis y la discusión. El diálogo es una función complementaria para el conocimiento y la asimilación mutua de los postulados que establecen las directrices políticas de cada decisión.

Recomendación 2. La comunicación pública en el marco de la reforma del servicio exterior

El primer paso de la ley de transparencia informativa tiene que ser la concienciación de los funcionarios y empleados públicos, porque son ellos los auténticos gestores de la información y quienes pueden impulsar o parar el desarrollo de la norma. Aunque en los últimos tiempos se han realizado algunos seminarios en la Escuela Diplomática, los contenidos educativos son insuficientes. El peso de la información pública es creciente y necesita una atención específica y amplia, no sólo una o dos sesiones.

Por esta razón proponemos la inclusión de la comunicación pública e internacional en los planes de estudios de la Escuela Diplomática para que los futuros diplomáticos conozcan de primera mano el valor de su acción informativa dentro del MAEC, así como la realización de cursos de formación continua para quienes ya salieron de la Escuela.

En el ámbito de la Dirección General de Comunicación Exterior, proponemos el desarrollo de actividades para la mejora del conocimiento mutuo entre los periodistas dedicados a la información internacional y los diplomáticos de la Dirección General. Sólo el conocimiento puede eliminar las barreras y los prejuicios recíprocos. Un primer paso sería la contratación de personal especializado en prensa, radio, televisión y nuevos medios con el objetivo de mejorar los procesos de producción periodística.

Recomendación 3. La actualización del estatus de la Consejería de Información

Formulo la necesidad de revisar y adecuar la misión y la estructura de las Consejerías de Información, cuyo estatus y funciones están obsoletos. El primer paso tiene que ser la creación de un estatuto jurídico arreglado al tiempo y al entorno de la globalización. Apuesto por la inclusión de las Consejerías en el núcleo duro de la administración exterior, así como el incremento del peso de la Secretaría de Estado de Comunicación en las reuniones del Consejo de Política Exterior. En un medio sensible a las políticas de diplomacia blanda, las Consejerías tienen que aportar transmisión de la acción española a públicos extranjeros, comunicación de las tareas y las actividades encomendadas a la misión española desplazada, revisión de las relaciones con los medios de referencia en los países destino, el impulso de la marca España en el ámbito económico comercial, entre otras.

Las nuevas Consejerías tienen que ser proactivas y crear una estructura similar a un gabinete de información pública, no a un servicio de prensa. La diferencia consiste en que el modelo de gabinete tiene que difundir la información de las acciones de la política exterior en el destino y en España tanto a periodistas como a ciudadanos. Desde el punto de vista práctico, sugiero el incremento de los recursos humanos dedicados a las tareas de información y comunicación pública que vengán a sumarse al trabajo de otras instancias como la Dirección General de Comunicación Exterior. En segundo lugar, urge la creación de unas webs acondicionadas a la demanda.

Recomendación 4. La creación de valor mediante los sistemas informáticos

Proponemos la dotación de un sistema informático basado en el *software* de código abierto, porque es más flexible y se adecua mejor a las necesidades de información

libre. Para cumplir esta meta se necesitará diseñar un plan de formación continua de los funcionarios públicos en el uso y manejo de tecnologías de la información, cuya finalidad sea incrementar la transparencia. Como norma general, recomendamos que se garantice el libre acceso a todos los documentos disponibles en la administración pública, respetando las excepciones.

Esta recomendación no necesita un marco legal nuevo o específico, sino que requiere un cambio de mentalidad. La información carece de valor si no cumple los siguientes requisitos: autenticidad, integridad, actualización, accesibilidad y soporte documental hipertextual.

Recordamos la obligación de mejorar la prestación de los servicios en Internet de manera que atienda a tres necesidades básicas y provea de la información pública necesaria para la comprensión de la estrategia global de la acción exterior. Por tanto, atañe a la Presidencia del Gobierno, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, al Ministerio de Defensa y, en definitiva, al Consejo de Política Exterior.

Proponemos cuatro apartados para todas las webs implicadas en la acción exterior del Estado.

- La transparencia y la libertad de información: marco legal vigente en formato de fácil acceso, las normas relativas a la protección de datos y el procedimiento para solicitar información. También debe incluir un listado de las administraciones sujetas a la ley de transparencia y de los documentos disponibles. Se resume en la elaboración de una guía para ciudadanos y periodistas.
- La documentación oficial: anuarios, repertorio legal, informes, consultas, tratados en vigor, tratados históricos, documentos de investigación y análisis, declaraciones del cuadro directivo, entrevistas, noticias de interés público, los contratos de suministros (condiciones, plazos), las opiniones de los expertos consultados en las distintas comisiones parlamentarias, la sucesión de artículos, informes y memorandos de asesores que trabajan para los ministerios, las actividades vinculadas al Instituto Cervantes, la Agencia Efe y otras entidades similares, las actividades de patronazgo y mecenazgo (vínculos directos con los sitios web donde se patrocine una actividad, sea el Real Instituto Elcano u otros como cursos, másters en universidades, conferencias, lecturas).
- Historia de la acción exterior española: la digitalización de todos los archivos (materiales escritos, fotográficos, hemerográficos, audiovisuales,...) para su consulta y estudio.

- Información práctica sobre viajes, consulados, vacunaciones, convocatorias, cursos, etc.

En relación con los contenidos en línea, entre otros, habría que incluir la descarga de ficheros, que el usuario pueda emplear la tecnología y la aplicación que considere para el mejor procesamiento de la información, el apoyo del soporte multimedia para la explicación de acciones específicas (mandatos, fronteras), la actualización periódica de enlaces de interés, el acceso rápido y directo a las direcciones electrónicas y postales de contacto, la elaboración de boletines informativos periódicos y de sistemas de actualización RSS (o similares), la creación de un calendario de acontecimientos relevantes en los que participarán los actores de la política exterior española, la publicación de los discursos de los altos cargos del MAEC y otros estamentos públicos relacionados con la acción exterior (incluyendo al menos a ministros, secretarios de Estado y embajadores).

Con esta finalidad, hay que profesionalizar y, si es necesario, externalizar la actividad y la actualización de los contenidos. La Presidencia del Gobierno, el MAEC y el Consejo de Política Exterior determinarán los contenidos, pero serán realizados por equipos profesionales. La recomendación se fundamenta en la adecuación técnica, así como la dotación de medios tecnológicos y humanos para obtener una web a la altura del proyecto internacional que persigue España.

La transparencia volcada en la red demanda la actualización periódica en español, inglés, francés y alemán. Se recomienda firmemente que haya traducciones en las lenguas estratégicas: chino y árabe, por su repercusión en el ámbito internacional, y considerar otras lenguas.

En el ámbito de la documentación, apoyamos la Proposición no de Ley, relativa a la Preservación y accesibilidad del patrimonio documental e informativo en soporte electrónico por parte de las Administraciones Públicas, presentada en la Secretaría General del Congreso de los Diputados con fecha 8 de febrero de 2006. Esta Proposición recuerda la necesidad de disponer los textos íntegros de estudios e informes sin tener que conformarse con recortes de prensa, la sucesiva desaparición de documentación relativa a la acción exterior de gobiernos anteriores, el valor documental desde el punto de vista histórico y ciudadano, la necesidad de establecer unas pautas comunes para la archivística, el valor de la digitalización y disposición en la red de tales documentos.

Recomendación 5. *Blog, wiki* y otras herramientas al servicio de la transparencia

Proponemos una relación estrecha con el mundo *blog* en dos vertientes. En la primera, la administración española tiene que incluir en la agenda de medios de comunicación a los principales “blogueros” para que reciban la información de primera mano. Numerosas bitácoras reciben más visitantes diarios que algunos periódicos locales y regionales. Son prescriptores de opinión y no pueden permanecer ajenos a los procesos de comunicación periodística institucional.

En segundo lugar, la transparencia informativa pasa por la creación de bitácoras. La difusión de información se puede realizar en cuatro niveles. En primer término, la Dirección General de Comunicación Exterior puede actualizar la información periodística en tiempo real y poner a disposición de los ciudadanos y los periodistas todos aquellos documentos que aclaren la política exterior española. En las páginas del Departamento de Estado de EE UU encontramos en tiempo real los discursos y las notas oficiales, lo que aclara la posición del gobierno ante cualquier asunto de interés internacional (desde una crisis a la posición ante el Tratado de Kioto).

Un tercer uso es el fomento de los *blogs* de los funcionarios públicos y del personal. Es una herramienta personal, pero que actúa en la práctica como parte de la comunicación interna, externa y corporativa. Un *blog* de referencia escrito por un directivo o trabajador retroalimenta positivamente. En el ámbito privado, IBM ha solicitado a sus 320.000 empleados que creen su bitácora personal para hablar de lo que quieran. Otro caso bien conocido son los *blogs* creados por Microsoft para comentar los sucesivos nuevos productos. La empresa es consciente de su mala imagen pública y mediante la proliferación de *blogs* quiere parecer más transparente, menos monopolizadora y más abierta al diálogo con los usuarios. Al presente, más de mil empleados mantienen abierto un *blog* sobre su trabajo.

Las bitácoras pueden gestionarse como focos de opinión cuyo objetivo sea hablar de un tema concreto vinculado a nuestra misión. Bajo la idea de conversación, se crea una bitácora especializada para obtener mayor repercusión en la red de la que podría generar con una web sobre una actividad determinada de la acción exterior. La participación y el diálogo incrementan la imagen corporativa, facilitan el contacto con ciudadanos y recogen tendencias de opinión. La meta no es la persuasión, sino la activación de un espacio en el que todas aquellas personas que un día se pregunten por determinada actividad paseen por nuestro *blog* y conozcan todos los

entresijos de la acción. Son medios adicionales: no sustituyen ni eliminan la información corporativa o las relaciones con la prensa.

También encontramos utilidades prácticas entre las últimas tendencias tecnológicas. El *podcast* consiste en la creación de contenidos de vídeo, de audio o audiovisuales para su distribución en Internet mediante sistemas como el RSS u otras fórmulas de sindicación. El secreto reside en que, una vez distribuido, el usuario dispone del *podcast* cuando quiere y como quiere. La finalidad es la transmisión de mensajes tanto en directo como en descarga. En el ámbito de la transparencia informativa, podemos emplear el *podcast* para explicar las funciones de un servicio, los contenidos de una política, la misión de un destacamento militar desplazado, etc.

El *wiki* es una modalidad de página web que permite al usuario leer los contenidos, así como modificarlos y reenviarlos al servidor. Son páginas realizadas en colaboración. El ejemplo más conocido es la *Wikipedia*, una enciclopedia abierta a los artículos de quien quiera participar. La finalidad del *wiki* es la posibilidad de compartir el conocimiento con colectivos humanos que tengan el mismo interés que nosotros. No se trata de disfrazar nuestro texto de propaganda, porque el documento será rechazado, pero sí de dar a conocer una tendencia, un estudio o una novedad.

Recomendación 6. Los medios de titularidad pública como actores principales de la transparencia

Proponemos el fomento de las actividades y la programación informativa del servicio exterior de RTVE. La implementación de las relaciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y los medios de titularidad pública tiene como objetivo ser un instrumento útil para la difusión de información internacional en dos direcciones, desde y para España. Aunque hay acciones sueltas, RTVE carece de una estrategia global conjunta con el MAEC. No se trata, en ningún caso, de propaganda o imposición de unos contenidos. Antes al contrario, RTVE tendría que informar de aquello que en un estricto sentido periodístico sea informativo o interesante para su audiencia exterior. Si se imponen contenidos o ideas patrocinadas por el gobierno de turno, se pondría en peligro la integridad, la credibilidad y la gestión empresarial de la nueva corporación.

En el ámbito informativo proponemos el establecimiento de una unidad informativa audiovisual en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (el Foreign Office británico cuenta con una similar) que facilite la provisión de información sobre la

postura de España ante los acontecimientos internacionales. Propongo la realización de microdocumentales, documentales, reportajes, entrevistas, informaciones, divulgación de la ciencia y la tecnología, educación para la salud y un listado enorme de temas culturales que encajan en las programaciones y en los planillos de medios internacionales. Comoquiera que RTVE cuenta con limitaciones presupuestarias y el gasto de emisión internacional de la señal es muy elevado, se destina poco dinero para la producción de contenidos. Una señal sin contenidos no crea valor para la transparencia.

Desde el punto de vista financiero propongo el establecimiento de contratos programas para el patrocinio de las áreas de interés de la acción exterior del Estado. Estas dotaciones subvencionarían las acciones específicas y generales de la acción exterior y multiplicarían el efecto de las políticas en la agenda temática internacional. Por ejemplo, el valor de la diplomacia para contrarrestar la acción de las mafias que trafican con personas se incrementaría mediante una acción conjunta con los medios públicos. El contrato programa no impone contenidos informativos, sino que establece un conjunto de líneas de actuación para un periodo predeterminado de financiación.

Recomendación 7. Encuentros con la prensa

El método activo de informar que funciona positivamente es el encuentro periódico con los periodistas, que actúan como correa de transmisión de cuanta información les llega. Proponemos una medida común en otros países, que consiste en la reunión semanal del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación con los periodistas acreditados en materia de política exterior. Como he comprobado a lo largo de la elaboración del informe, todos los países democráticos han creado un sistema de reunión semanal para que el contacto sea fructífero y fluido. Sólo en casos excepcionales, el ministro delega las respuestas en los distintos secretarios de Estado.

El contenido de las reuniones tiene que variar en función de la actualidad política. El núcleo de las declaraciones y las entrevistas gira alrededor de la política exterior española. Así, se conoce de primera mano la posición y las decisiones acordadas en un ejercicio que fomenta la transparencia informativa.

Con el objetivo de superar la barrera de distancia física y temporal, estos encuentros deben ser grabados, archivados y documentados en la web del Ministerio para que sean de libre acceso.

6. Materiales empleados

6.1 Relación de personas entrevistadas y cargo

- Andrés Ortega, director de Foreign Policy edición española.
- Áurea Moltó, subdirectora de la revista Política Exterior.
- Domingo del Pino, periodista.
- Ernesto Estévez, jefe de internacional de la cadena SER.
- Felipe Sahagún, periodista y profesor titular de Relaciones Internacionales de la UCM.
- Francisco Herranz, jefe de internacional de El Mundo.
- Javier García, profesor de Relaciones Internacionales (Universidad SEK, Segovia).
- Juan María Calvo, jefe de relaciones internacionales de la agencia EFE.
- Laurent Coulon, agregado audiovisual de la Embajada de Francia.
- Luis Arroyo, director del Gabinete del Secretario de Estado de Comunicación.

- Luis San Cleto, profesor de Historia y teoría de las libertades públicas (Universidad SEK, Segovia).
- Pedro González, director de Relaciones Internacionales de RTVE.
- Rafael Estrella, ex diputado en el Congreso por el PSOE.
- Ramón Pérez Maura, periodista de ABC.
- Soledad Gallego Díaz, periodista de El País.
- Soraya Rodríguez, periodista adscrita al Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados.
- Walter Haubrich, periodista.
- Xavier Batalla, periodista de La Vanguardia.

También han sido entrevistados algunos altos cargos y diputados que no han consentido expresamente su inclusión en la lista de entrevistados.

6.2 Bibliografía

- Blumler, J. (1993), *Televisión e interés público*. Bosch, Barcelona.
- Calvo, J. M. (2006), *Una herramienta infrautilizada: los medios de comunicación estatales con proyección exterior*. Real Instituto Elcano, Madrid (en prensa).
- Cerezo, J. M. (2006), *La Blogosfera hispana. Pioneros de la cultura digital*. Fundación France Telecom, Madrid.
- Del Campo, S., y Camacho, J. M. (2003), *La opinión pública española y la política exterior*. INCIPE y Real Instituto Elcano, Madrid.
- Del Rey Morató, J. (1996), *Democracia y posmodernidad. Teoría General de la Información*. Editorial Complutense, Madrid.
- Del Val, C. (1996), *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

- Habermas, J. (2000), La constelación posnacional. Ensayos políticos. Paidós, Barcelona.
- Habermas, J. (2002), Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Gustavo Gili, Barcelona.
- Jones, M. L. (2006), Dark Ages. As Foia turns 40, media find increase challenges in shining light on government activity, *Presstime Magazine*, mayo 2006, Newspaper Association of America. Disponible en <http://www.naa.org/Home/PRESSTIME/2006/May/PRESSTIMEcontent/Freedom-of-Information.aspx>.
- McQuail, D. (1998), La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Muro, I. (2006), Globalización de la información y agencias de noticias. Entre el negocio y el interés general. Paidós, Barcelona.
- Thompson, J. B. (1998), Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Paidós, Barcelona.
- Zassoursky, Y. N. (2002), Media and Communications as the Vehicle of the Open Society, en *Gazette, The International Journal for Communication Studies*, volumen 64 (5): 425-32.

6.3 Otros materiales

- Congreso de los Diputados (2006): Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas. Madrid: Boletín Oficial de las Cortes Generales, 4 de agosto de 2006 – Serie D, número 424.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005): Globalización y relaciones internacionales. Estudio 2.606. Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006): Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación. COM (2006) 35 final.
- Council on Foreign Relations (2003): Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy.

- Discurso de Edward R. Murrow ante la Convención de Directores de Radio y Televisión (sin título) pronunciado en Chicago el 15 de octubre de 1958: <http://www.rtnda.org/resources/speeches/murrow.shtml>.
- Foreign & Commonwealth Office (2006): Active Diplomacy for a Changing World The UK's International Priorities.
- Fundación Sustentia y Open Society Justice Initiative (2005): Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España. Madrid.

6.4. Selección de páginas web consultadas

- Le service public de l'accès au droit: <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Open Sweden: <http://www.kb.se/openaccess/>
- Commission d'accès aux documents administratifs: <http://www.cada.fr/>
- Anders Chydenius Foundation: <http://www.chydenius.net/>
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: <http://www.bfdi.bund.de/>
- Gemeinsame Aktensammelstelle zum Informationsfreiheitsgesetz: <http://www.befreite-dokumente.de/>
- Blog sobre la Informationsfreiheitsgesetz: <http://www.informationsfreiheitsgesetz.net/blog/>
- Open Society Justice Initiative: <http://www.justiceinitiative.org/>
- Instituto Prensa y Sociedad: <http://www.ipys.org/ac-pedir.shtml/>
- Freedom of Information Advocates: <http://www.foiadvocates.net/>
- Article XIX: <http://www.article19.org/>
- Transparency International España: <http://www.transparencia.org.es/>

- Statewatch: <http://www.statewatch.org/>
- Portal de la sociedad de la información del gobierno de Francia: <http://www.internet.gouv.fr/>

Apéndice. Análisis cualitativo de la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (www.maec.es/)

La web de la Administración Pública es un nodo de la red que tiene que concebirse como una herramienta al servicio del ciudadano y del empleado mediante el establecimiento de un ámbito de comunicación bidireccional, que beneficie a los ciudadanos y a la propia administración. En el plano interno la web institucional tiene como objetivo facilitar la comunicación entre sus empleados y mejorar los procesos de gestión administrativas. En el plano externo la web es un sistema de comunicación que funciona a escala mundial y en tiempo real. Estas ventajas, bien aprovechadas, pueden proporcionar numerosas funcionalidades prácticas y mejorar el conocimiento medio que el ciudadano tiene de la política exterior.

Este apéndice atenderá a los aspectos externos y prácticos que un ciudadano medio puede encontrar en la web www.maec.es/, así como algunos elementos de comparación con instancias administrativas similares en países del entorno.

Análisis general

La estructura de www.maec.es/ es compleja y no facilita la visión de un único golpe de los contenidos de la misma. Cuenta con un menú con botones con enlaces que nos permite abrir cada contenido en una ventana nueva. Encontramos seis grandes menús verticales (sobre el Ministerio, sobre el ministro, sobre los servicios al ciudadano, la investigación, los medios y la última noticia destacada) que abren sucesivas ventanas y que ocupan todo el espacio central de la web, desapareciendo todos los elementos centrales. Para volver a la página principal hay que pinchar en el texto *Home*, que está

ubicado junto al mapa de la página. Con la finalidad de ser claros y precisos, es recomendable utilizar el idioma español y no el inglés. Además, esta disposición obliga a pinchar en demasiadas ocasiones para acceder al contenido deseado.

Asimismo aparece un conjunto de enlaces de interés que son vínculos directos con acciones de la Administración General del Estado (el 060 y el Plan Concilia) y de la Administración en el Exterior (Alianza de civilizaciones, Hablamos de Europa, Plan de Acción hacia Asia y Pacífico, la presidencia española de la OSCE y el 20º aniversario de la entrada de España en la UE). Más abajo los hipervínculos abren ventanas a la Agencia Española de Cooperación, a las informaciones de interés para los jóvenes, recomendaciones para viajar al extranjero, información sobre España e información sobre las embajadas.

El mapa del sitio es correcto, porque establece un vínculo directo con cada espacio. Sin embargo, el diseño general dificulta el establecimiento de una jerarquía visual. El ciudadano recibe información, pero no puede obtener valor de ella, porque está desestructurada y desconectada.

En el plano práctico la funcionalidad de la web del MAEC es irregular. Se obtiene cuantiosa información y, en términos generales, los contenidos y servicios que se ofertan son relevantes. El problema proviene del análisis cualitativo derivado del análisis de la gestión de la información. Carece de contactos y recursos informativos externos de las actividades que patrocina el propio Ministerio. Las acciones de comunicación externa (participación en fundaciones, elaboración de informes, patrocinio de jornadas y conferencias, entre otras) no serán relevantes si no abrimos un espacio único de información de toda esta clase de actividades. Numerosos cursos de formación y jornadas universitarias se publicitan como subvencionadas por el ministerio o en colaboración con él: ¿dónde encuentro en la web una relación completa de estas actividades? No es posible. Quizás porque no existen tales referencias, pero en cualquier caso, porque no están disponibles. También sería interesante introducir vínculos a bitácoras, *wikis*, *fotoblogs*, *podcast* y otras novedades para mejorar el aspecto general interactivo de la web. Encontramos esta opción en portales de referencia educativo, político, económico, etc.

La interactividad está presente en la web de la Secretaría de Estado de EE UU, donde encontramos un enlace a *Ask the Ambassador* (Pregunte al Embajador), una iniciativa de la Subsecretaría de Diplomacia Pública y Asuntos Públicos (Public Diplomacy and Public Affairs). El recurso consiste en un foro interactivo periódico (uno o dos al mes) donde cualquier persona puede enviar preguntas o requerimientos en tiempo real a un embajador, que responde inmediatamente. Las conversaciones se transcriben y están

disponibles de forma permanente. Estas acciones no son difíciles desde el punto de visto tecnológico, pero exigen una apuesta política decidida por el uso de las tecnologías en beneficio de una mayor transparencia informativa.

El Foreign Office británico ofrece el Public Forum como espacio de interactividad. De momento no está bien conseguido, pero ofrece una interesante opción.

En un segundo plano, comoquiera que la información no está bien etiquetada, las búsquedas son un fracaso. La información está disponible, pero no se puede encontrar. Como ejemplo, hemos realizado dos consultas. La primera es Gibraltar y la segunda “Consejo de Política Exterior”. Al preguntar por Gibraltar, la web responde con dos comunicados de prensa sobre los acuerdos relativos al uso del aeropuerto fechados en noviembre, un discurso del ministro ante el Patronato del Instituto Cervantes, notas sobre la acción del ministro (en relación con el convenio y una visita al Campo de Gibraltar) y otras notas relativas al acuerdo. Ni rastro en los diez primeros registros de la posición oficial del Gobierno de España ante la cuestión de Gibraltar (interpretación del Tratado y similares). La información sobre Gibraltar sí está disponible, pero está ubicada en el menú Actualidad, Prensa y Documentación/ Publicaciones/ Publicaciones no periódicas (http://www.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Publicaciones+de+la+D.G.C.E/Publicaciones+no+periodicas/cuestion_gibraltar.htm). En la era de la abundancia informativa, la disponibilidad de la información es importante, pero tanto o más su colocación. Si el usuario no puede encontrar lo que busca o está mal ubicado en la web, el diseño es incorrecto. La Dirección General de Comunicación Exterior es consciente del problema y trabaja en su mejora.

En cambio, la web del Foreign Office ofrece como primera respuesta a la misma consulta un perfil histórico político de la colonia, un análisis económico, unos consejos para el viajero y una relación de enlaces con sitios de interés. Las nueve siguientes son noticias, consejos para el visitante y noticias. Un lector interesado en conocer bien las posiciones oficiales (los actos administrativos) tendrá fácil acceso a la posición británica y no podrá conocer la española en las mismas condiciones. Este tipo de decisiones perjudica nuestra política exterior.

El resultado de la búsqueda de “Consejo de Política Exterior” es igualmente desolador. Ninguno de los diez primeros registros hace referencia al funcionamiento o siquiera la existencia del citado Consejo, que como hemos reseñado en el trabajo de investigación está creado por el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, y tiene como misión la coordinación entre los distintos estamentos de la Administración con el objetivo de salvaguardar la coherencia y la eficacia de la acción exterior mediante este órgano colegiado de apoyo en las tareas de dirección de la política exterior.

Tampoco es posible rescatar discursos, declaraciones y documentación de legislaturas anteriores. Aunque existe el epígrafe, no hay contenidos detrás. El buscador responde que no hay información sobre “Carlos Westendorp”, “Francisco Fernández Ordoñez”, “Abel Matutes” o “Josep Piqué”. Sólo están disponibles de esta manera los firmados por Miguel Ángel Moratinos, aunque en el apartado “Actualidad, Prensa y Documentación; Publicaciones; Dirección General de Comunicación Exterior” están los de Josep Piqué y Ana Palacio. La Dirección General de Comunicación Exterior explica que tales discursos o alocuciones exigirían un esfuerzo en recursos económicos y humanos ingente, por lo que han decidido dar prioridad a Moratinos y, progresivamente, informatizar las disertaciones de sus predecesores.

Un aspecto interesante de la web es la traducción. En principio, se ofrece la posibilidad de acceder a los contenidos en las lenguas oficiales (español, catalán, gallego y euskera), inglés y francés. Cuando el internauta pincha en cualquiera de esas opciones, los contenidos son prácticamente iguales y únicamente se ofrece el epígrafe inicial derecho con contenidos traducidos en inglés y francés (éste sólo en parte). Éstos son: el Ministerio y su organización, España y la Unión Europea, Países y regiones, Asuntos internacionales, servicios consulares, cooperación internacional y oportunidades profesionales. Además, se traduce la información legal y la accesibilidad. En el caso de las lenguas cooficiales sólo se traduce el título del epígrafe, pero no el contenido. No hay rastro de información en árabe o chino. Tampoco se ofrecen contenidos en alemán, que es, en la práctica, la lengua con más hablantes de la UE. Por el contrario, la web del Foreign Office británico ofrece la mayor parte de sus contenidos en urdu y en árabe.

La Dirección General de Comunicación Exterior es consciente de las limitaciones de estas traducciones y trabaja en la aplicación de un sistema estable de interpretación de los contenidos al inglés. La Dirección General se encuentra ante el problema estructural de la escasez de traductores dentro del propio Ministerio. Se descarta la externalización del servicio, porque el lenguaje político exige un cuidado extremo y no es positivo que el mensaje se elabore fuera de la administración. Un segundo proyecto, más ambicioso, tratará de ofrecer casi en tiempo real la traducción de discursos y contenidos fundamentales. En tercer lugar, ya se está barajando la creación de un servicio en lengua árabe.

Desde el punto de vista técnico, encontramos deficiencias de usabilidad. La usabilidad consiste en el diseño centrado en el usuario/consumidor para su mayor satisfacción. En la esfera de la informática y de las telecomunicaciones, el concepto se asocia a la capacidad que tiene de ser comprendido, aprendido, usado y atractivo para el consumidor en unas condiciones específicas. En este caso, es el ciudadano medio a quien

se dirige el producto informático www.maec.es/. El sistema no es de fácil manejo ni flexible. Tampoco permite la interactividad. El criterio de robustez se refiere al nivel de apoyo que el usuario recibe para obtener lo que desea. El servicio de buzón web funciona correctamente, pero las bases no son robustas: el ciudadano tiene dificultad para encontrar lo que necesita en un tiempo limitado.

Desde el punto de vista de la actualización, la web del ministerio ofrece serios problemas. Las noticias no se retiran, dando una sensación de falta de noticias relevantes para la opinión pública. Se publican informaciones periódicamente (10 ó 12 días), pero sin un criterio informativo claro. El estilo no es periodístico y se limita a las formas clásicas de la nota de prensa, de perfil bajo y con pocos contenidos informativos. El problema no es tecnológico, sino político: sin noticias, no hay transparencia. De vuelta al ejemplo de Gibraltar, la web ofrece las cuatro únicas noticias publicadas en 2006, pero, por ejemplo, no hace referencia al uso conjunto del aeropuerto.

En el plano de actualización la web no ofrece servicios de RSS o similares. El RSS es un formato XML que permite a los sitios web que se actualizan con frecuencia enviar un mensaje de actualización. El formato permite syndicar o redifundir los contenidos, de manera que mediante un sencillo programa (agregador), el usuario puede obtener un resumen del número de actualizaciones y de la fecha última, en vez de ir detrás de cada web. El RSS está presente en las correspondientes web de Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros países.

Finalmente, la web no ofrece a los periodistas españoles las herramientas y recursos propios de un sistema interactivo y multimedia. Por el contrario, encontramos en la web de la Secretaría de Estado de EE UU un modelo sumamente interesante, porque es muy completo e interactivo. Ofrece un resumen de prensa diario, la relación de notas de prensa de la Secretaría de Estado y de otros estamentos políticos, declaraciones de dirigentes de alto nivel (*senior officials*), servicios RSS, informaciones del centro internacional de prensa, de la subsecretaría de cooperación internacional, de Naciones Unidas, informaciones audiovisuales, galerías fotográficas y *podcast*, así como publicaciones no periódicas. Se completa con un apartado específico de información para periodistas, un sistema para solicitar entrevista con la Administración y un sistema de avisos de la agenda de los *senior officials*. A las 9,30 a.m. se publica la agenda de la Secretaría y los subsecretarios, el secretario general y los asistentes donde se incluyen las visitas, los discursos previstos, las declaraciones ante el Congreso, los encuentros con los agentes políticos y sociales, etc.

En relación con las fuentes de texto, el diseñador ha establecido Arial y Sans Serif en un cuerpo pequeño. La tipografía del tipo Serif está muy extendida y, en los sistemas digitales de edición, suele ser la primera fuente codificada y empleada por defecto en numerosas aplicaciones informáticas, especialmente para navegadores de Internet y procesadores de texto. Habitualmente es la primera opción porque facilita el examen de la calidad tipográfica. El Departamento de Estado de EE UU emplea Times New Roman de 14 puntos en todos los documentos escritos. En mi opinión, la combinación es incorrecta. Este tipo de letra es serio y de fácil lectura, pero el cuerpo de 8 puntos incita al cansancio. La web exige un cuerpo superior, al menos 12 ó 14 puntos.

Predomina el texto sobre la imagen, lo que es contrario a los principios fundamentales de diseño para Internet. El texto, que contiene más información, tiene que estar disponible, pero el diseño tiene que estar pensado para el usuario, el ciudadano que está acostumbrado a navegar por otras web. No se trata de eliminar textos o informaciones, sino que se adecue la misión de la web a las herramientas disponibles y a los últimos avances tecnológicos.

La web carece completamente de recursos multimedia actualizados que completen el texto, a excepción de las fotografías de rigor que ilustran cada página. En el epígrafe "Imágenes" aparecen fotografías del ministro de baja calidad y que no pueden ser publicadas en un diario, porque su resolución no es la óptima. La imagen principal/oficial del ministro está mal realizada técnicamente (no se valora el encuadre, no existe contraste claro/oscuro...). El sitio contiene poco sonido (declaraciones del ministro) y no se actualiza con la regularidad necesaria. No hay imágenes en movimiento ni recursos infográficos, animaciones, *flash* o similares. Sólo encontramos ocho vídeos, procedentes de los servicios informativos de las cadenas de televisión públicas y privadas. El epígrafe no se actualiza desde mayo de 2006.

En el apartado de países y regiones, España ofrece una información muy pobre. El perfil de Iraq se resume en alrededor de 800 palabras, una ficha-país actualizada en 2005, una monografía de 2004, información económica de 2003 y ningún hipervínculo. Por el contrario, en la web del Foreign Office británico se ofrece un perfil actualizado del país, noticias y declaraciones de los responsables políticos y diplomáticos, resultados de los distintos referendos y elecciones, apuntes sobre las armas de destrucción masiva, visitas recibidas y enviadas (enumeración de personas y cargos en el último año), documentación de interés e hipervínculos.

Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.