

EL DERECHO DE COMUNICARSE, UN INSTITUTO SUECO

Adrián VENTURA

SUMARIO: I. *Protección en tres de las cuatro leyes constitucionales*. II. *Una ley de 1766*. III. *Importancia de la libertad de prensa en Suecia*. IV. *Una protección completa*.

Los hombres deben buscar ejemplos de libertad donde se encuentren, no para aprovecharlos para sí mismos, sino para transformar a sus propios países: en este breve trabajo propongo interiorizarnos sobre un instituto de la Constitución de Suecia: el derecho de comunicarse, que no lo encuentro en otros textos constitucionales.

El derecho de comunicarse no coincide con el derecho de los ciudadanos a la información ni con el derecho a guardar el secreto de la fuente periodística —que también están reconocidos—, sino que es la protección que se brinda a todos los ciudadanos, incluidos los funcionarios públicos, para que puedan tomar contacto libremente con la prensa sin el temor de sufrir consecuencias legales o políticas.

Como muchos otros países, Suecia tiene una Constitución escrita,¹ que está vigente —con modificaciones— desde mediados del siglo XIV.

En esa Constitución, Suecia, que parece haber sido uno de los primeros países del mundo en establecer en su legislación la libertad de prensa,² garantiza la “libertad de comunicación” de todos los ciudadanos, incluidos los funcionarios, con los medios de prensa, y establece el secreto de la fuente como un deber. Y si el deber no es absoluto, puede afirmarse que tanto ese deber de secreto como la libertad de prensa son relativos,

¹ The Constitution of Sweden, *The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Estocolmo, Sveriges Riksdag, 2000, que contiene un estudio introductorio escrito por el juez Erik Holmberg y el profesor de ciencia política Nils Stjernquist.

² *Los medios de comunicación*, Instituto Sueco, noviembre de 1999.

pero calificados, es decir, altamente protegidos por un amplio manojó de garantías para proteger la libertad de información.

I. PROTECCIÓN EN TRES DE LAS CUATRO LEYES CONSTITUCIONALES

La Constitución sueca, que protege los derechos fundamentales, vale aclararlo, no consiste en un único texto, sino en cuatro leyes fundamentales: el Instrumento de Gobierno, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa, que data de 1766 (FPA), y la Ley Fundamental de Libertad de Expresión (FLFE), incorporada en 1992. Las ideas de la Ilustración fueron introducidas en ese país por Anders Nordencrantz, considerado el padre de la libertad de expresión en Suecia.

Rastreando los temas específicamente vinculados con la libertad de información, encontramos que la primera de esas leyes fundamentales citadas, el Instrumento de Gobierno, contiene un capítulo 2, “Derechos y libertades fundamentales”, e incluye en los artículos 1o., 12 y 13, varias normas relativas a la libertad de expresión y de información. Estas reglas establecidas en el capítulo 2 dan un rol central a aquellos derechos y libertades que tienen una particular significación para la forma de gobierno, como por ejemplo las libertades políticas. Y el objetivo es garantizar la libre formación de opiniones en materia política, religiosa y cultural.

El artículo 1o. dice:

Todo ciudadano tendrá garantizado los siguientes derechos y libertades en sus relaciones con las instituciones públicas:

1. Libertad de expresión: la libertad de comunicar información y expresar ideas, opiniones y sentimientos, en forma oral, gráfica, escrita o de mediante cualquier otra manera.

2. Libertad de información: procurar y recibir información.

...Las provisiones de la Ley de Libertad de Prensa y de la Ley Fundamental de Libertad de Expresión será aplicables a la radio, televisión, filmes, videogramas, grabaciones y otros registros técnicos.

Por su parte, el artículo 12 establece que esos derechos y libertades pueden ser restringidos por ley, conforme con los artículos 13 a 16. El artículo 13 autoriza restricciones legales por motivos de seguridad del Estado, orden público, seguridad pública, la integridad de los individuos,

la integridad de la vida privada y la prevención y persecución del delito. Pero el propio artículo 12 fija un límite a estas restricciones:

Sólo pueden ser establecidas para satisfacer un propósito aceptable en una sociedad democrática. La restricción nunca puede ir más allá de lo necesario para conseguir el propósito que la motiva ni puede importar una amenaza para la libre formación de la opinión como uno de los fundamentos de la democracia. Ninguna restricción será admisible solamente fundada por motivos de opiniones políticas, religiosas, culturales o de otro tipo.

Pero, además de esas normas, las otras dos leyes fundamentales citadas anteriormente también contienen normas específicamente aplicables a los medios. En efecto, esos derechos que el Instrumento de Gobierno reconoce a todos los ciudadanos son extendidos por dos leyes de prensa —que analizaremos a continuación— a todos los periodistas, editores y funcionarios públicos que pueden entrar en contacto libremente con los medios.

II. UNA LEY DE 1766

La Ley de Libertad de Prensa data de 1766, cuya antigüedad vale comparar con las declaraciones de derechos adoptadas en el Reino Unido en 1689; en Francia, en 1789; es decir, un cuarto de siglo después, y en los Estados Unidos, en 1791. En aquella ley se prohíbe la censura, excepto para escritos teológicos.

La referida ley fue modificada en 1772, 1810, 1812, 1949 y 1982. Cuando se sintió la necesidad de incorporar a los otros medios de comunicación distintos a la prensa gráfica, se decidió mantener la tradición de antigua Ley de Libertad de Prensa, y se sancionó otra norma, la ya citada Ley de Libertad de Expresión. Actualmente, los medios de comunicación están en manos privadas, y la propiedad está altamente concentrada, particularmente por conglomerados regionales (Bonnier and Modern Times Group. The Swedish Broadcasting Corporation y la Swedish Television Company).

La Ley de Libertad de Prensa de 1766 es verdaderamente democrática, aun cuando Suecia, en ese tiempo, era realmente atrasada, económicamente pobre y un reino en bancarrota, y no existía el derecho de votar ni los ciudadanos en general gozaban de derechos. Pero la ley se inspiró en que en aquellos años había surgido una oposición contra la aristocrática en los dos partidos dominantes, oposición que era respaldada por miembros de la

naciente burguesía comercial, oficiales de bajo rango y la masa del pueblo, así como también el esfuerzo de los granjeros por defender sus intereses, incluso en el Parlamento. Esta situación política llevó a la abolición del secreto y de la censura en asuntos de Estado. La ley referida, con rango constitucional, sólo puede ser modificada mediante dos leyes del Parlamento en ese sentido, votadas con una elección en medio.

Obviamente, la libertad de prensa tuvo momentos de crisis, como ocurrió durante el periodo autocrático de Guastavino, que finalizó en 1809, y también en el siglo XX.

Pero la tradición de libertad de información es muy fuerte, y sobrevivió. A tal punto es así, que parte de la discusión acerca de la adhesión de ese país a la Unión Europea pasó por la posibilidad de que ello conllevara restricciones para la libertad de expresión. “Varios principios relativos a la libertad de prensa están en una zona de riesgo desde que el Tratado de Maastricht abrió ampliamente el campo a la legislación europea en prácticamente cualquier sector”,³ escribió el jurista sueco Göthe, y señaló los peligros que la integración podría traer para la libertad de información: 1) la censura previa, en el tradicional sentido, no existe en Europa, pero el concepto de trabas previas impuestas a la prensa (*hindrances created beforehand*), que en principio están prohibidas por la ley sueca de libertad de prensa desde 1989, están presentes en muchos países de Europa; 2) el principio de responsabilidad individual para material impreso, que existe en muchos países, pero no existe verdaderamente en Alemania y Gran Bretaña; 3) la protección de la fuente de información, que no existe en Suiza y en Gran Bretaña; 4) Alemania, Gran Bretaña y Suiza carecen de protección para el acceso a la información (Francia e Italia tampoco tienen protección formal, pero el principio es operativo; 5) el principio de libre acceso a los documentos públicos no existe fuera de los países nórdicos. Como veremos más adelante, Suecia excluyó expresamente la libertad de expresión y de información del alcance de las autoridades judiciales de la UE.

Cada sociedad define su relación entre lo secreto y lo público, y puede afirmarse que Suecia instaló y adscribe desde antiguo a un modelo que algunos llaman el “modelo anti-secreto”,⁴ abriendo lo privado a lo público.

³ Göthe, Erik, *Freedom of the Press*, Stockholm.

⁴ Philippe, Ariès y Duby, Georges, *Historia de la vida privada*, t. 5: *De la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días*, Madrid, Taurus, 2001, p. 522.

Según las normas, la doctrina de los autores y la experiencia, esta tendencia sueca a transparentar las relaciones es más intensa que en otras naciones. Incluso, los datos de naturaleza impositiva y patrimonial no pertenecen a la esfera de lo confidencial, y las declaraciones fiscales son públicas, pues todo el mundo puede consultar el calendario impositivo, que contiene los datos de todos los contribuyentes obligados a tributar al fisco y su renta declarada. El libre acceso a los documentos oficiales rige plenamente. Y también el Estado, no a instancias de la madre de un menor, sino de terceros, puede investigar la paternidad del aludido niño. Hay, en fin, otros muchos ejemplos de cómo lo privado se vuelve público.

III. IMPORTANCIA DE LA LIBERTAD DE PRENSA EN SUECIA

Prueba de la importancia que la Constitución de Suecia le da a la libertad de prensa es que al momento de adherirse a la Unión Europea se enmendó el capítulo 10, artículo 5o., del Instrumento de Gobierno, el cual, con su nueva redacción, le permite al Parlamento sueco transferir a favor de los órganos de la UE, competencias judiciales, pero excluye expresamente de esa transferencia algunas cuestiones precisas: la enmienda y abrogación de la ley fundamental; 2) la Ley del Parlamento o las elecciones de parlamentarios, o 3) “restricciones a los derechos y libertades reconocidas en el Capítulo 2”.

En el capítulo 2, artículo 1o., como se dijo más arriba, se menciona la libertad de expresión y la libertad de información, por lo cual cabe afirmar que Suecia no admite la competencia judicial europea en materias vinculadas con asuntos relacionados con libertad de expresión y de información, lo que incluye “la naturaleza pública de los documentos públicos, la libertad de información, la prohibición de censura, la protección de las fuentes y el sistema de responsabilidad editorial”.⁵ En ninguna de estas materias el Parlamento admitirá competencias judiciales de la UE.

Se puede afirmar que el derecho a la información se apoya en algunos pilares básicos:

⁵ The Constitution of Sweden, *op. cit.*, p. 40, y capítulo 10, artículo 5, Instrumento de Gobierno, p. 82.

- el libre acceso de todo sueco a los documentos públicos,⁶
- la prohibición de censura,⁷
- la libertad de comunicar,
- la protección de las fuentes y el deber legal de proteger su identidad,
- el sistema de responsabilidad editorial,⁸
- la exclusividad de persecución,⁹
- el juicio por jurados.¹⁰

No vamos a ahondar en algunos de esos aspectos, que sí son ampliamente conocidos por nuestros juristas.

Basta señalar que con la introducción de un único responsable, el editor, los legisladores han instituido una víctima propiciatoria para todas las violaciones de la libertad de prensa proveyendo una persona que

⁶ El principio de publicidad admite unas pocas excepciones, que están reguladas en la Ley del Secreto: información sobre la vida privada (pero sí es público el pago de impuestos); la información que pueda comprometer la seguridad nacional, la investigación de un crimen; información vinculada con cambios aún no implementados en la economía, y sobre empresas públicas, cuando su difusión pueda dar una ventaja injusta a compañías de la competencia.

⁷ FPA 1:2; FLFE 1:3. La provisión de censura es virtualmente absoluta, y sólo se la admite en lo vinculado con para la autorización de películas y videos.

⁸ Sólo es responsable por las publicaciones el editor inscrito (FPA, capítulo 8, FLFE, capítulo 6), no el periodista, y se presume, sin admitir prueba en contrario, que el editor conoce el contenido de lo publicado.

⁹ Las leyes de Libertad de Prensa y de Libertad de Expresión, en las normas 1:3 y 1:4, respectivamente, prohíben que los organismos estatales persigan los abusos cometidos por la prensa, excepto en lo que las leyes autorizan expresamente. Y, además, establecen expresamente el criterio de que las personas que son llamadas a juzgar tales casos (en juicio oral, FPA 9:2, FLFE 7:1) “deben tener en mente que la libertad de expresión es uno de los fundamentos de la sociedad libre. Deben dirigir su atención a este objetivo más que a la manera de la presentación del caso. Y en caso de duda deben absolver, antes que condenar”.

¹⁰ Los tribunales normales sufren modificaciones especiales cuando tratan casos de prensa. Con el criterio de que los legos tienden a ser más tolerantes con los medios agresivos que los magistrados, los casos de prensa son juzgados por un jurado (salvo que ambas partes se pongan de acuerdo en prescindir de él). El jurado, institución que fuera de este caso es ajena a la tradición judicial sueca, está formado por nueve miembros no profesionales. La tarea del jurado es confirmar o desechar las acusaciones específicas que el tribunal le somete sobre la culpabilidad del editor responsable. Para condenar, es necesario que por lo menos seis miembros (dos tercios) del jurado estén de acuerdo. Si el veredicto es de culpabilidad, el tribunal judicial puede absolver, pero si el veredicto es de inocencia (no culpabilidad), el tribunal judicial no puede condenar.

—con su cadena de sustitutos— siempre puede ser responsabilizada de cualquier trasgresión, han exonerado intencionalmente al culpable concreto. Y la ley prohíbe en forma explícita que se investiguen o se revelen las fuentes de información de los periodistas. De allí se deduce que una persona que colabora con un periódico como periodista o informante no sólo cuenta con la expresa protección legal contra acciones legales, sino que al ser inimputable, su identidad se vuelve inmaterial, y es inadmisiblemente como sujeto legal. Debe tenerse en cuenta que esta protección se extiende también a los empleados públicos, que son libres de dar información a los periódicos y otros medios sin temor a repercusiones legales o presiones extralegales.

La razón de la protección tan extrema de las fuentes de información es que en Suecia los medios son considerados el tercer poder, que mantiene en raya a los otros dos (el gobierno y el Parlamento), y necesita tener una visión tan clara y completa como sea posible de las actividades de la sociedad.¹¹

La FPA y la FLFE protegen las fuentes de noticias y de toda información en dos grupos separados de normas: uno, vinculadas respectivamente con la naturaleza pública de los documentos públicos, lo que en otros países se llama acceso a la información, y que no es objeto de este estudio, y, el segundo grupo de normas, vinculado con: a) el derecho de los ciudadanos de comunicar y la inmunidad de persecución penal, y b) el derecho al anonimato. Este conjunto de normas, que analizaremos a continuación, que convergen en la protección de las fuentes de información, forman una parte esencial del llamado “secreto editorial” (*editorial secrecy*).

Donde sí quiero hacer hincapié aquí es en el *derecho de los funcionarios de comunicar y la inmunidad de persecución penal*.

La norma FPA 1:1 establece, en el párrafo 3, “el derecho de comunicación” (*freedom of communication*), que en el sistema sueco de protección de libertad de expresión está consagrado con una notable amplitud, mayor que la que se conoce en otras latitudes. En efecto, la norma citada dice:

Todas las personas serán igualmente libres, salvo lo que establezca esta ley, para comunicar información y opiniones sobre cualquier manerita,

¹¹ *Los medios de comunicación*, Instituto Sueco, noviembre de 1999.

para su publicación impresa, a cualquier autor u otra persona que será considerada el originador del material contenido en esa publicación, el editor o una empresa que profesionalmente recoge información para su publicación periódica.

Esto quiere decir que no sólo toda persona tendrá el derecho de buscar información para ese propósito de comunicarla, sino que también toda persona y, en particular los funcionarios públicos, tienen derecho de comunicar información a los medios sin temor de sufrir represalias.

Con una norma similar, la FLFE 1:2, dice:

Todo ciudadano sueco tendrá garantizado el derecho a comunicar información o cualquier asunto a autores u originadores, editores, oficinas editoriales, agencias de noticias y empresas productoras para la publicación en programas radiales o para su registro. También tendrá el derecho de procurar información para ese propósito.

El derecho de comunicación significa que una persona puede proveer información para su publicación incluso si esa información no pudiera ser provista.

Esta libertad de comunicación mejora las posibilidades de que irregularidades sean públicamente puestas de manifiesto y discutidas. Esa libertad de comunicar les brinda a los oficiales públicos la oportunidad de informar a los medios, si consideran que el interés público de la sociedad de conocer la operación de los funcionarios pesa más que el interés que protege el secreto.¹²

Estas normas significan que la fuente no podrá ser responsabilizada por la comunicación de la información que, en sí misma, constituya una ofensa.

En términos prácticos, el caso más importante es el que un funcionario civil o local entregue material protegido por la Ley de Secreto a una persona con competencia para su publicación (periódico, agencia de noticias, etcétera). La regla básica es que no puede ser condenada por quebrantar su deber de conservar la reserva, salvo excepciones (FPA 3:3, cuando la persona que tiene el deber de reserva autoriza a revelar su identidad o ella misma la revela de alguna manera o se confiesa cul-

¹² Publicación oficial del Ministerio de Justicia de Suecia, *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, Sweden, Regeringskansliet, 2002.

pable de alta traición, espionaje o haber entregado documentación que no era de acceso público o haber obrado en violación de una obligación legal expresa de reserva. La norma FLFE 5:3 contiene una previsión idéntica).

El derecho a la comunicación protege al informante y a la información entregada con la intención de su publicación, independientemente de que luego se la publique o no. Un periodista que haya recibido información no puede revelar su fuente.¹³ Y esa explicación tiene expreso sustento legal.

En un conocido caso en Suecia,¹⁴ un organismo de gobierno, The Geological Survey of Sweden (SGU), investigó la posibilidad de drenar desechos nucleares hacia el suelo. Una nota publicada en un periódico aseguró que el directorio del SGU había prohibido a sus investigadores hacer declaraciones sobre las pruebas que se estaban realizando. Entonces, una asociación ambientalista pidió al Ombudsman Parlamentario un examen de la cuestión. El Ombudsman Parlamentario aseguró que sobre los empleados del SGU no pesaba obligación legal de mantener el secreto. El derecho constitucional de comunicarse con la prensa no puede ser limitado por un acuerdo entre SGU y la empresa u organismo que lo contrató. Por eso, el *ombudsman* no encontró obstáculo alguno para que los investigadores se comunicaran con los periódicos.

En el caso JO 1983/1984 s. 473, el Ombudsman Parlamentario también sostuvo que una agente del servicio médico público (estaba en debate la pertinencia de recortes al sistema de salud, y la agente reveló un caso de mala atención asistencial a un paciente) tiene derecho a comunicar libremente información a los medios como parte del principio de publicidad. Sólo en los casos especificados por las leyes de prensa o la Ley de Secreto de Estado existe el deber de guardar reserva.

Del mismo modo, en el caso JO 2000/2001 s. 555, de diciembre de 2000, se discutió el derecho de una municipalidad a establecer una cláusula de lealtad para conceder aumentos de salarios a los funcionarios pú-

¹³ Journalist Förbundet, *About the Swedish Union or Journalist*, Sweden, 2002.

¹⁴ La información sobre los casos comentados en este capítulo fue recogida personalmente en Suecia, sobre la base de entrevistas realizadas en el Ministerio de Justicia sueco, durante un viaje a ese país, y sobre la base de documentos allí obtenidos. Dos de las varias agentes entrevistadas fueron Eva Lenberg y Helen Svenson, consejeras de Asuntos Legales del Ministerio de Justicia (Rosenbad 4 St.).

blicos y la reprimenda que impuso a un agente por suministrar información sobre su lugar de empleo a los medios. En este caso, el Ombudsman Parlamentario, Nils-Olof Berggren, dijo que el capítulo 2 del Instrumento de Gobierno garantiza libertad de expresión a todos los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública, lo que implica la libertad de comunicar información o expresar ideas, opiniones o creencias, en forma escrita, oral, gráfica o cualquier otra forma. La libertad de expresión es un requisito fundamental para un debate libre sobre las acciones de los funcionarios públicos y sobre como ellos desempeñan sus cargos. Y la legislación de libertad de expresión provee a los empleados públicos exactamente con la misma garantía y libertad que tiene todo ciudadano. El Instrumento de Gobierno, cuando protege la libertad de expresión, provee una salvaguardia contra el Estado, garantía que significa que ninguna autoridad pública puede tomar acciones, formal o informalmente, contra funcionario alguno por el hecho de que hayan ejercido el derecho constitucional de opinar y de expresarse, incluso si la información entregada por el funcionario fue errónea. La autoridad sólo podrá corregir esa información, si es errónea, suministrando información más exacta, pero no puede tomar represalias respecto del funcionario.

IV. UNA PROTECCIÓN COMPLETA

Así, vemos que la libertad de expresión, en Suecia, está sujeta a una protección muy amplia, que incluso desafía el secreto oficial, y no sólo reconoce el derecho de los ciudadanos a la información y el derecho de los medios a buscarla y difundirla, sino también el derecho de los funcionarios a comunicarse con los medios.

Nuestros países disfrutan de Constituciones, reglas, institutos y promesas, pero les falta vivir la libertad como una realidad cotidiana. De eso se trata la promesa de la democracia.