

CONSIDERACIONES Y PLANTEAMIENTOS

Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own governors, must arm themselves with the power knowledge gives. A popular government without popular information or the means of acquiring it is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both.

James MADISON

Los comunicadores siempre tendremos la tentación de querer arreglar los males de nuestro país a través de los medios en que trabajamos.

Sergio SARMIENTO

Los medios impuros desembocan en fines impuros.

Mahatma GANDHI

La democracia constituye un elemento *sine qua non* de toda sociedad moderna. Ella es valorada como la mejor fórmula para permitir la participación ciudadana, así como para que la sociedad se exprese y elija a quien debe gobernar y la forma en que debe hacerlo.

La democracia toma como premisa básica el poder del pueblo para ejercer su gobierno. Esto ha sido materia de diversas observaciones, precisiones y críticas. A través de su historia, este poder se ha acompañado de distintas características y condicionantes. Hoy en día se observan como fundamentales, a las siguientes:

- Ejercicio del poder acompañando de contrapesos y límites.
- Ejercicio del poder a través de representantes electos.

- Representantes electos a través de elecciones libres y transparentes.
- Existencia de alternativas electorales partidistas (sistema de partidos).
- Universalidad del voto.
- Integración y respeto al Estado de derecho.
- Establecimiento y protección de libertades individuales y derechos humanos.

Este poder del pueblo se delinea, asimismo, con la intervención y operación de otros conceptos de profunda relevancia. Entre ellos están la libertad, la justicia, la pluralidad, la tolerancia y la equidad.

La democracia contiene numerosas cuestiones de gran complejidad. Ello se evidencia desde el propio inicio de su definición. Los variados esfuerzos en este sentido reflejan que ella puede ser vista o entendida en formas diversas. En ocasiones las explicaciones son coincidentes. En otras, son distintas y hasta opuestas. Asimismo, se observa que en un afán de acotar a la democracia para brindar una precisión respecto a su definición, o para estudiarla y proponer algunas características de ella, se le ha acompañado con diversos calificativos.

El estudio de la democracia muestra que ella es un sistema dinámico, expuesto en todo momento a las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. A lo largo de su vida ha trascendido diversas etapas, ha evolucionado y se ha adaptado a distintas necesidades e intereses. Consecuentemente, una definición de democracia vigente en un momento puede ser rebasada y transformada por la propia evolución de las demandas, expectativas y esperanzas de la sociedad que se forman en torno a ella. Esto ha contribuido a que la democracia se extienda más allá de ser, en un sentido estricto, una mera forma de gobierno o sistema político, para convertirse en un ideal conforme al cual se contempla el pasado, se examina el presente y se construye el futuro de una sociedad. Por tanto, se hace indispensable que para entender la mística de la democracia se consideren y comprendan las creencias y expectativas populares que se tienen de ella.

A través del estudio de la democracia también se encuentra el intento de establecer requisitos o condiciones para que ésta se materialice, se desarrolle y se consolide. Los esfuerzos son variados y en ocasiones cuestionables. En ciertos casos, ellos contienen apreciaciones o propuestas de grado, difíciles o imposibles de ser medidos empíricamente o en alguna otra forma.

La materialización y operación auténtica de la premisa fundamental de la democracia requiere, sin condición alguna, de la expresión y participación ciudadana. Éstas constituyen el vehículo para establecer la agenda de las prioridades nacionales, formar consensos y compromisos sociales, así como para tomar decisiones ante las problemáticas y demandas de la sociedad. Consecuentemente, la participación ciudadana democrática requiere para los efectos anteriores estar informada con veracidad, objetividad, imparcialidad y oportunidad, dentro de un marco de libertad, pluralidad, transparencia, tolerancia y respeto a la privacidad de cada individuo.

Lo anterior exige, por una parte, que todo miembro de la sociedad tenga garantizado el acceso a la información y, por otra, la existencia y operación de medios de comunicación ampliamente abiertos. En este contexto, los medios deben tener protegidas todas las condiciones para obtener información y presentarla ante la sociedad, en conjunto con la expresión de demandas, necesidades o problemas de una sociedad en forma incluyente y sin discriminación alguna, así como las correspondientes actitudes, políticas o acciones gubernamentales al respecto. De esta forma, consecuentemente, la democracia se erosiona cuando los medios se encuentran bajo el dominio y al servicio de un grupo o grupos de poder de cualquier orden y, en particular, aquellos grupos políticos o económicos.

El desarrollo de la democracia ha traído consigo la exigencia ciudadana de una mayor y más directa participación. Esta participación demanda espacios institucionales para que todo individuo se exprese y defina los problemas que le son comunes y prioritarios, así como para proponer e incluso decidir las soluciones que deben ser implementadas por las autoridades públicas. Las voces de esta participación deben ser difundidas por los medios con fidelidad y respeto, para ser escuchadas por toda la sociedad.

Los medios, por su parte, contribuyen sustantivamente a la formación del conocimiento político ciudadano. A través de su quehacer informativo, la sociedad puede obtener los elementos cognitivos necesarios para:

- Entender, contextualizar y evaluar los eventos políticos, así como las decisiones gubernamentales.
- Conocer y juzgar los procesos y resultados de programas y políticas de un gobierno.
- Facilitar la comprensión de las auténticas causas, razones u objetivos de los mensajes y propuestas políticas.

- Analizar las respectivas justificaciones de un gobierno, instituto u organización política, de alguno de sus miembros o representantes y de otros actores políticos, respecto a sus decisiones o acciones.
- Promover el debate ciudadano.
- Brindar a la sociedad elementos indispensables para la solución de sus problemas.

En la medida en que una sociedad tenga mayor información y conocimiento sobre las razones y dirección de la política, ella podrá tener una participación más sólida y sustantiva en la construcción y operación de la democracia.

La penetración e influencia de los medios sobre el individuo y la sociedad en su conjunto son por demás extensas y vigorosas. Los recursos que utilizan los medios de comunicación masiva para alcanzar y ampliar un auditorio llegan a niveles extraordinarios en términos económicos, tecnológicos, de sofisticación y de impacto. Ellos participan y ocupan un lugar en el espacio político en forma sustantiva y con trascendentes consecuencias. Su presencia en el escenario político es real.

Diversos hechos indican que los medios pueden operar fuera del ámbito del control democrático. Asimismo, hay otros que indican que ellos no garantizan la pluralidad democrática.

Por sus implicaciones, la actuación de los medios debe estar normada por leyes claras, precisas, surgidas de la participación, consulta y consenso ciudadanos, sancionadas en todo momento por órganos legislativos electos democráticamente. Dentro de este marco normativo deben quedar absolutamente garantizados:

- a) El derecho a la libre expresión y la facultad de los medios para manifestarla;
- b) El derecho de acceso a la información por todo ciudadano, y
- c) El derecho para difundir la información obtenida a la sociedad.

Asimismo, se requiere que la actuación de los medios de comunicación y comunicadores, así como la del gobierno, partidos y actores políticos, esté fundada en el respeto a la privacidad de cada individuo.

Los medios son actores principales y directos que juegan un papel sustantivo en innumerables procesos, con trascendentes efectos para una so-

ciudad. Ellos son transmisores de mensajes del poder gubernamental a la ciudadanía, así como de la ciudadanía a sus gobernantes. Son vehículos de expresión de intereses de diversos grupos del poder público o privado hacia la ciudadanía, así como entre esos mismos poderes, al igual que entre los miembros de una sociedad. Son un vínculo mediador informativo entre la sociedad y quienes detentan un poder público. Son un canal institucional de comunicación de actores políticos con el ciudadano. Consecuentemente, medios y comunicadores inciden nuevamente como factor determinante en la democracia.

Los medios de comunicación, sin lugar a dudas, no informan simplemente de una manera neutral e imparcial lo que ocurre en el ámbito político y sobre el quehacer de los diversos actores políticos. En la integración de los formatos informativos, no debe perderse de vista la posibilidad real de que en ella pueden intervenir decisiones y presiones de diversa índole —tanto internas por directivos de un medio como externas por representantes de intereses públicos o privados—. A pesar de las declaraciones y pruebas particulares sustantivas, hay suficiente evidencia y análisis de que en diversas ocasiones los medios de comunicación masiva y comunicadores presentan, interpretan, sugieren o inducen la forma de ver los innumerables eventos políticos, preñándolos con juicios de valor en respuesta a intereses particulares o a puntos de vista personales. Todo ello, por tanto, permite a los propios medios o comunicadores traer en la esfera de la comunicación una información subjetiva, influenciada o sesgada que puede responder a compromisos personales, económicos o a posiciones superfluas de crítica.

El ejercicio de la labor informativa requiere de profesionalismo, calidad ética y apego a la verdad. Éstas son básicas y auténticas condiciones para que medios y comunicadores logren un objetivo obligado para ellos en una democracia: la credibilidad y confianza de las mayorías. La acción de medios de comunicación que no informe debidamente y, por tanto, construya una opinión pública desinformada o desconocedora de los verdaderos temas de relevancia seguidos de su respectiva problemática y soluciones, no contribuye a favor de la democracia, sino en contra de ella. El mismo efecto se produce a través de las prácticas que adoptan algunos gobiernos, que derivan en el ocultamiento o supresión de la información. En la medida en que la ciudadanía carezca de información que le permita salvar los obstáculos creados por un voluntarismo o discrecionalidad de una autoridad pública —ya sea perteneciente al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial—, la democracia

necesariamente también sufrirá un impacto negativo para su presencia, desarrollo y permanente perfeccionamiento.

A efecto de asegurar que los medios de comunicación masiva mantengan su quehacer, en un sentido que promueva y fortalezca a la democracia y amplíe sus fronteras, es necesaria la aplicación de diversas acciones. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Reglamentación jurídica de las obligaciones de los medios en la construcción y fortalecimiento de la democracia.
- Establecimiento de responsabilidades sobre las empresas de medios de comunicación masiva. Exhibición ante la sociedad de toda violación o incumplimiento de sus responsabilidades por parte de la instancia referida, así como la imposición de sanciones cuando ésta encuentre con fundamento en derecho las acciones irregulares que afecten la vida democrática.
- Monitoreo intenso y permanente sobre los medios para dar seguimiento al cabal cumplimiento de sus deberes.
- Realización de las tareas en mención por una instancia integrada con miembros de la sociedad, autónoma del gobierno e independiente financieramente.
- Ejercicio de un escrutinio público y difusión de los resultados, por parte de la anterior instancia de la sociedad.
- Creación y operación de espacios de opinión y propuestas ciudadanas en la formación de consensos y toma de decisiones.
- Ejercicio de un monitoreo y difusión sobre la integración y presentación de la información.
- Regulación que proteja las libertades de los medios y comunicadores, y que asegure un correcto equilibrio frente a la privacidad y dignidad del individuo y de su familia.
- Apertura de espacios de participación y cooperación para comunicadores y productores independientes, en todos los medios de comunicación masiva.
- Impedimento a la censura y control gubernamental, bajo cualquier forma.
- Adopción de un sistema de autocontrol operado por los propios medios, con integración de consejos constituidos con miembros del gremio y representantes de la sociedad.

En su quehacer democrático, los medios están sujetos a ciertas obligaciones. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Buscar y mantener un auténtico contacto con la ciudadanía.
- Promover la diversidad en la información.
- Asumir la crítica objetiva e imparcial y denunciar las acciones indebidas o ilegales de toda autoridad pública o privada.
- Servir de foros del debate social.
- Transmitir toda expresión de la ciudadanía.
- Ejercer una crítica responsable, objetiva, imparcial, con valores ético-morales, con un cabal cumplimiento a los derechos y obligaciones impuestos por el marco normativo protector de la libertad de expresión y de la libertad de información.
- Respetar en todo momento la libertad y dignidad de cualquier ser humano, cancelando su inculpamiento sin juicio legal previo, la difamación o intromisión en su vida privada.
- Construir la confianza y credibilidad de la sociedad.
- Estar abiertos y sujetos al escrutinio público.

Todo miembro de la sociedad debe tener el derecho a un espacio razonable en los medios, cuando la información en cuestión le concierna directamente y requiera hacer público su punto de vista, versión personal o presentación de pruebas ante el auditorio de los medios. La sociedad debe tener derecho a opinar, expresar ideas y obtener información veraz sobre cuestiones de interés público, así como también tener acceso a la información pública. Ésta es una condición sine qua non para la participación ciudadana y su toma de decisiones, así como para la obtención de conocimientos y difusión de ideas u opiniones independientemente de la raza, sexo, credo, color, clase social, condición económica o convicciones políticas del individuo. Por tanto, para asegurar y fortalecer su derecho de información, el ciudadano debe tener la garantía de poder examinar y pronunciarse respecto a la conducta de los medios de comunicación y comunicadores.

Por su poder, los medios deben tener contrapesos que aseguren su trabajo a favor de la democracia. En este contexto, medios y comunicadores en su quehacer deben encontrar una frontera plenamente abierta: la libertad de informar a la sociedad.

La presencia o ausencia de información se ha convertido en un elemento determinante para el surgimiento, transición, desarrollo y fortalecimiento

de la democracia. Consecuentemente, los medios y comunicadores no sólo deben limitarse a informar a la sociedad, sino que tienen que contribuir sustantivamente a la formación de una sociedad con conocimiento de su realidad y toma de decisiones al respecto. De no actuar en ese sentido, la participación ciudadana y el ejercicio del poder gubernamental democrático están significativamente expuestos a un serio debilitamiento y, eventualmente, a su desaparición.

Los medios y comunicadores deben constituir una fuente independiente de información a favor de la ciudadanía, especialmente como un elemento de defensa de sus libertades y derechos frente a los abusos de poder. Para cumplir con las anteriores funciones, los medios y comunicadores deben gozar de una protección ante cualquier tipo de interferencia política, así como con los controles y recursos institucionales para resarcir cualquier intromisión de esa naturaleza.

En este orden de ideas, se considera conveniente tener en cuenta dos condiciones. Por una parte, contar con un marco normativo o políticas regulatorias para orientar el actuar de los medios a favor de los intereses genuinos de toda una sociedad y fines de la democracia. Por otra, someter su actuar al escrutinio, examen y juicio de los ciudadanos.

Toda acción pública o privada que toque el ámbito de la libertad de expresión o de la libertad de información de medios y comunicadores debe estar acotada o restringida a condiciones y situaciones previstas de manera clara y precisa. En ningún caso la acción pública o privada, directa o indirectamente, que incida sobre medios y comunicadores, puede estar establecida o ejercida a través de discrecionalidades o interpretaciones particulares o personales. Cada una de ellas debe estar invariable e íntimamente vinculada con el propósito que se busca alcanzar en la información a favor de la sociedad, como una necesidad indispensable de la propia democracia y con el fin de dar respuesta a un problema específico y prioritario de la misma sociedad.

La industria de los medios de comunicación debe asumir como una premisa fundamental de su actuar a la responsabilidad social. En todo momento y en cualquier etapa ella debe ser promovida y fortalecida. Como elementos constitutivos de este quehacer, deben estar los siguientes:

1. Participación incluyente de organizaciones sociales y asociaciones civiles.

2. Pluralidad de las alternativas y diferencias políticas.
3. Participación activa de la ciudadanía.
4. Interacción comunicativa.
5. Crítica imparcial, objetiva y equitativa sobre las diferentes orientaciones y opiniones políticas.

Los medios y comunicadores tienen una función social catalizadora y educativa. En la medida en que esto avance en la conciencia, responsabilidad y cultura de los mismos se vierte sobre la sociedad, ellos tendrán un curso más acertado en la construcción, desarrollo y fortalecimiento de la democracia.

La acción democrática de los medios y comunicadores, sencillamente no puede ocurrir per se. Bajo ningún concepto su implementación es simple. Ella requiere de grandes cuidados, así como de un correcto y debido camino bien señalado. Una directriz fundamental es la ampliación y fortalecimiento permanente de la libertad de los medios en su trabajo democrático, bajo ninguna sujeción o sometimiento a una autoridad pública o gobierno. Paralelamente, cualquier libertinaje que ellos pudiesen ejercer o condición de privilegios por arriba de todo ciudadano, organización o institución, debe ser impedido definitivamente, y, en caso de ocurrir, sancionado oportuna y legalmente. La actividad mediática que privilegie intereses particulares por arriba de los de la sociedad en su conjunto no puede tener lugar en la democracia.

Vinculada al tema de los medios y la democracia, está la propia democratización de los medios. En esta idea, nuevamente ocupa un lugar indispensable la participación ciudadana en la configuración equitativa de la información, así como en la administración interna de las empresas mediáticas y en la supervisión social de sus actividades.

La democratización de los medios, en términos generales, busca lograr dos grupos de objetivos. Por una parte, impedir la existencia de sistemas de dirección centralizada y burocrática, así como romper con las restricciones políticas y económicas sobre los derechos y libertades humanas. Por otra, abrir las puertas a la participación crítica de la ciudadanía.

Esta democratización de los medios es una materia compleja por sí misma. Algunos de los propósitos que se han señalado son los siguientes:

- Limitar el control y el poder que detentan fuerzas económicas y políticas, a efecto de proteger e incrementar la libertad e independencia de los medios.
- Impedir las coaliciones entre los medios y el gobierno o el capital.
- Socializar la propiedad de los medios.

Sin lugar a dudas, un objetivo de la democratización del quehacer mediático debe ser la prevención de acciones y transacciones a espaldas de la sociedad o en contra de ella. La regulación democrática debe tomar como premisa fundamental la apertura del proceso de la comunicación masiva a todos los integrantes de la sociedad de manera imparcial, objetiva y equitativa.

Por su naturaleza, efectos y poder, la información es una necesidad social para la construcción de la democracia. Por tanto, ella debe constituirse como un derecho de la sociedad. Este derecho debe asegurar la apertura de los medios a la sociedad civil, en lugar de convertir al ciudadano y sus organizaciones en meros entes pasivos y consumidores.

Sin participación ciudadana en los procesos políticos la democracia carece de legitimidad. El desarrollo de medios que abre las puertas a la participación política es piedra angular para el avance democrático moderno de toda sociedad. La participación ciudadana en la discusión pública es un elemento esencial en el proceso de definición de los objetivos sociales, los cuales deben ser realizados con la propia participación ciudadana.

A través de la participación, el individuo pasa del ámbito de lo privado al campo de lo público, teniendo por tanto su actuación un impacto directo y abierto sobre el resto de la sociedad, de su gobierno y de sus instituciones. No debe perderse de vista que la participación ciudadana puede dar lugar a la oposición de diversos intereses. El involucramiento de un individuo en interacciones de grupo no sólo estimula la movilización de sus habilidades y talentos individuales, sino que paradójicamente a la vez puede constreñir su libertad y subordinar sus decisiones a las reglas, normas y acciones del grupo en que participa. De esta forma, se puede llegar a extremos negativos en que se pierda la individualidad y se genere una plena pasividad. La suma de pasividades individuales llega a generar la pasividad de una mayoría, la cual deshace o reduce sustantivamente una presión sobre el proceso de toma de decisiones y respecto a los responsables gubernamentales de las mismas. Las consecuencias del fenómeno anterior son por demás muy lamentables, ya que sus efectos son en el mediano y largo

plazo devastadores para el desarrollo democrático de un país. No hay necesidad de abundar al respecto; sólo basta imaginar lo que pudiera presentarse en un sistema totalitario o de aparente democracia sobre la vida y ejercicio de los derechos humanos, así como respecto al ejercicio de libertades individuales, políticas y sociales. La participación, en este contexto, guarda únicamente pleno significado si la pluralidad de las asociaciones y organizaciones de una sociedad tienen garantizadas sus libertades de expresión y acción, y si la participación se funda en la libertad y equidad de un individuo frente al otro.

La participación en la democracia genera el debate y pronunciamiento de la ciudadanía sobre las soluciones que quieren aplicar a sus problemas. En esta tarea tan importante los medios tienen un lugar de la mayor relevancia, porque amplían invariablemente el alcance del anterior proceso. En el ejercicio de participación, el ciudadano debe contar, por una parte, como ya se ha señalado anteriormente, con información objetiva, veraz, amplia y oportuna y, por otra, con pleno acceso a la información que concierne toda autoridad pública, al igual que los propios medios.

Así como la participación ciudadana es un factor determinante en una democracia, el respeto a la privacidad de la vida de cada miembro de la sociedad se constituye en un valor fundamental dentro de ella. El ciudadano debe tener el derecho a gozar de privacidad y de protección contra la invasión a su intimidad personal o familiar por cualquier individuo o institución —pública o privada—. Lo anterior incluye bajo todo concepto a cada comunicador y medio de comunicación. Una sociedad democrática debe incorporar garantías y mecanismos para impedir y resarcir ataques a la vida privada. Sólo bajo ciertas circunstancias establecidas jurídicamente con precisión y ejercidas con transparencia y fundamentación puede tocarse la privacidad de cualquier individuo.

En el actuar de diversos medios se observa que ellos recurren a la presentación de noticias con un exclusivo propósito de despertar emociones y reacciones que caen en el ámbito de la provocación de lo sentimental o visceral, en lugar de ofrecer información que motive la reflexión, la discusión y racionalización de los hechos que generan eventos de verdadera relevancia para la sociedad. En este contexto es donde a menudo se da lugar a la invasión de la vida privada, particularmente de aquellos que desempeñan un cargo público.

En lo correspondiente al servidor público o al político, algunos estiman que tal condición reduce el derecho de privacidad de esa persona. Esto no puede ser aceptado. Desde un punto de vista jurídico, o se tiene un derecho o no se tiene, pero nunca se tiene sólo un poco de él. La condición de actuar como persona pública no debe ser factor que disminuya o amplíe un derecho como es aquel a la privacidad. El ampliarlo hacia el resto de los ciudadanos generaría una condición de inequidad e injusticia. La información sobre quien ejerce una función pública respecto a sus relaciones familiares, aficiones y decisiones personales debe ser del dominio privado. Excepciones a esta regla se dan en los siguientes supuestos: cuando él desee hacerlo del conocimiento público; cuando estén involucrados actos contrarios a la ley y ello esté plenamente claro, evidenciado y fundado; cuando sus actos provoquen el escándalo popular por su frivolidad, exhibicionismo o indiscreción. Por supuesto, la investigación informativa y reporte noticioso de los medios sobre el ejercicio del poder, de su incumplimiento o mal uso por servidores públicos o políticos no puede frenarse aduciendo una invasión a la privacidad de los mismos.

Los medios hoy en día han obtenido un indiscutible poder político y económico. Ellos ejercen una influencia real y eficaz en la construcción e inducción de la opinión pública. Además de brindar información, los medios también construyen marcos conceptuales conforme a los cuales la información y opiniones se presentan para lograr fines determinados.

Las condiciones y características que rodean a los medios les otorgan herramientas mediante las cuales llegan a labrar accesos para incidir en la formación de una visión de la “realidad” política. De esta forma, por una parte, los medios y comunicadores pueden incidir en la formación de una información a favor de sus propios intereses y, por otra, participar asimismo como protagonistas de eventos políticos. Estas características otorgan a los medios un papel hegemónico, el cual ha sido calificado tanto en forma negativa como positiva. De esta manera, se afirma que en todas las sociedades capitalistas ellos han sido consistente y predominantemente agentes de un adoctrinamiento conservador. Por otro lado, se sostiene que son canales de expresión de una sociedad y de los valores sobre los que está construida, reafirmando y fortaleciéndolos.

Por la vinculación sustantiva de la vida democrática con la competencia electoral y la decisión ciudadana para elegir a sus gobernantes, es necesario poner atención tanto a las características de los cambios que han ocurri-

do en la comunicación como a los actores que forman parte de ella, y, asimismo, tener en cuenta sus efectos. Un punto de referencia en el análisis de los anteriores aspectos a la luz de la democracia será necesariamente considerando en qué medida y con qué margen de libertad o restricción, por una parte, los medios contribuyen a la formación de decisiones electorales objetivas, o bien, por otra, las limitan, obstaculizan o deforman.

La medida y el margen de libertad o restricción con que los medios contribuyen a la formación de decisiones electorales objetivas resulta de suma importancia por sus efectos sobre la vida de la democracia. Al respecto, se encuentra un constante y sofisticado avance en las técnicas de persuasión, aunado a un sustantivo y, muchas veces, desmedido costo de las campañas. En cada una de estas actividades, los medios y comunicadores deben ser materia de un significativo análisis y valoración.

Los modelos, técnicas, estrategias y mecanismos utilizados en la mayoría de los países actualmente siguen en gran medida aquellos adoptados en los Estados Unidos. En algunos casos, incluso, se encuentra la presencia de asesores norteamericanos. Como nota distintiva en este campo, se observa el predominio de la venta del político como un producto, sin tomar en cuenta los fundamentos de la democracia.

En general, gobierno, partidos políticos y candidatos encuentran necesaria y fundamental la información sobre el sentir, necesidades e intereses del electorado. Los medios también requieren de esa información para guiar sus reportajes y análisis. Las encuestas o sondeos de opinión son consideradas como herramientas para los fines anteriores. Se puede observar un amplio y creciente número de instituciones, de sus representantes y actores políticos en diversos países, cuya agenda pública descansa en encuestas con base en las cuales dan orientación a sus acciones y toman decisiones. Las encuestas de opinión también pueden llegar a incidir en la inducción de la conducta electoral. Por ejemplo, en el caso de los denominados *exit polls*, se ha encontrado que el conocimiento de la forma en que votaron algunos electores, previo a que lo hagan otros, puede ser un factor de sustantiva relevancia que afecte los resultados electorales.

Aun cuando la evidencia empírica muestra que las encuestas permiten saber en cierta forma el sentir de la ciudadanía, no puede perderse de vista que las respuestas obtenidas a través de ellas son producto de un cuestionario simplificado, aplicado sobre un segmento reducido de la sociedad. Ello puede convertir a tales encuestas en un vehículo excluyente con un resul-

tado sesgado de la realidad, mismo que aún está sujeto a la particular interpretación de un analista o un grupo de ellos.

Las encuestas, asimismo, pueden ser utilizadas para manipular la opinión pública. El uso de ellas para mostrar resultados que se apartan de la realidad, con objeto de favorecer o desfavorecer a instituciones o actores políticos, también se ha vuelto una práctica común. Ello se logra mediante las denominadas “encuestas fantasmas”. Este hecho evidencia más aún la importancia de contar con una reglamentación que señale los requisitos y condiciones que debe guardar toda encuesta sobre la opinión pública.

En relación con la democracia, las encuestas de opinión deben realizarse permanentemente y estar guiadas conforme a condiciones y requisitos precisos y fundados. Entre ellos están la aplicación de métodos claros, transparentes y objetivos, abiertos al conocimiento y escrutinio públicos. Toda encuesta debe reunir requisitos metodológicos y analíticos de la mayor calidad y precisión, y, por su parte, los medios de comunicación deben deschar la publicación de resultados de despachos encuestadores que no reúnan las condiciones anteriores. Idóneamente, cada encuesta que se publique debe estar acompañada de todas las bases y factores metodológicos que se aplicaron en ella para construirla y obtener los resultados. Al respecto, puede observarse que hay ciertos avances. De esta forma, con relación a la formulación e implementación de encuestas, hay un código de ética adoptado por los despachos miembros de un organismo internacional –WAPOR–. En este código de conducta se establece que todo resultado obtenido mediante una encuesta debe señalar el nombre del despacho o empresa que la realizó; presentar la base técnico–metodológica conforme a la cual se elaboró el trabajo, y se obtuvieron los resultados en cuestión; indicar las características del universo de la muestra; señalar el vehículo que se utilizó para realizar la encuesta —entrevista personal, invitación a emitir su opinión, cuestionamiento telefónico, entre otros—, así como indicar la fecha en que se realizó la misma encuesta.

En todo caso, es indispensable otorgar a las encuestas y respectivos resultados, su correcta dimensión y alcances reales. Una encuesta con una correcta metodología, sin duda alguna puede producir una sustantiva y relevante información para la toma de decisiones. Sin embargo, la ponderación y análisis adecuado deben estar siempre presentes para la obtención de conclusiones más acertadas o próximas a la realidad. Un análisis político que no tome en cuenta los resultados brindados por ellas carecerá de un

importante elemento para la toma de decisiones. Sin embargo, una determinación política basada en el único y exclusivo resultado de las mismas, sin una adecuada interpretación, no puede ser aceptable para la correcta y fundada toma de decisiones.

Se observa, asimismo, que la mercadotecnia tiene hoy en día una presencia toral y estratégica en las acciones de instituciones públicas, de sus representantes y de los actores políticos. Por otro lado, no puede ignorarse que la nueva mercadotecnia política encuentra múltiples y estrechas similitudes con la mercadotecnia comercial. Ello se subraya en la medida en que organizaciones y actores políticos, al igual que bienes o servicios comerciales, se ofrecen como “productos” que en un ámbito de competencia buscan encontrar un lugar y aceptación a través de los medios de comunicación masiva para ser “comprados” por consumidores electores. Resulta obvia la diferencia entre la naturaleza del mercado político y del comercial, así como que los partidos y políticos miden su éxito en términos del número de votos y de posiciones obtenidas, mientras que el éxito del bien o del servicio comercial se rige por la ganancia económica. Sin embargo, en ambos casos se están empleando prácticamente los mismos mecanismos, fórmulas y técnicas que se aplican en la venta de bienes y servicios comerciales.

La mercadotecnia ha dado al anuncio político un importante lugar. Éste es actualmente el mayor vehículo o uno de los más utilizados por candidatos a cargos electorales para comunicar sus mensajes al votante. Salvo alguna excepción donde se prohíbe presentar en televisión el anuncio político pagado por un partido o candidato, la regla general es el uso de espacios financiados por los interesados, de acuerdo con tarifas comerciales.

El anuncio político tiene generalmente un alto costo, sobre todo en las campañas electorales. Este hecho contiene una deficiencia en la operación del principio de equidad que debe existir dentro de una democracia en la competencia entre partidos y candidatos. Al parecer, los topes u otras fórmulas para lograr una equidad financiera entre los partidos, así como las instituciones para supervisar el origen y aplicación de los respectivos recursos, resultan incompletos. En este sentido, es necesario:

- Trabajar hacia su perfeccionamiento.
- Hacer plenamente transparente todo lo relativo a los financiamientos políticos.
- Cumplir cabalmente las obligaciones que impone la ley.

- Realizar un escrutinio objetivo e imparcial de las finanzas de partidos y candidatos mediante instituciones autónomas e independientes, únicamente sometidas al dictado de la ley y al escrutinio de la sociedad.
- Establecer responsabilidades y sanciones por violaciones a la ley, no sólo sobre los partidos políticos, sino también a nivel individual, es decir, sobre el candidato concretamente.

Las relaciones públicas, asimismo, tienen una incidencia en el quehacer político. Ellas están dirigidas fundamentalmente a que un actor político, o bien sus propuestas y mensajes, tengan la aceptación favorable de la sociedad o de sus sectores más involucrados en una materia. De esta forma, las relaciones públicas inciden sobre los medios para buscar la formación de una confianza y credibilidad en la opinión pública y, consecuentemente, la obtención de resultados favorables para las instituciones y actores políticos que hacen uso de ellas. A través de ese trabajo se intenta, asimismo, la aceptación, apoyo y legitimación social de las decisiones de las instituciones gubernamentales y de detentadores del poder. Cabe mencionar al respecto que se observa un amplio consenso, el cual señala que las relaciones públicas responden por igual tanto a intereses institucionales como a personales, y que las reacciones que buscan obtener de la sociedad son para el concreto beneficio de quien las paga.

El uso de recursos mediáticos por instituciones, organizaciones o actores políticos también puede estar dirigido a la denostación y desacreditación de otras instituciones, organizaciones o actores políticos. Estas acciones están dirigidas a provocar una actitud negativa o de oposición hacia quienes se dirigen. Este género de actividades de ataque al opositor es identificado como “campana negativa” o “campana negra”. El uso de estas campañas varía en forma y estilo, así como en sofisticación e intensidad. Sin embargo, se pueden observar ciertas constantes que dan configuración a sus elementos estratégicos. Ellas son las siguientes:

1. Cuestionamiento negativo y ataques en forma sistemática al estamento político en general.
2. Demérito y acusaciones contra los partidos políticos o en forma particular de miembros de ellos.
3. Descalificación y desprestigio a las instituciones políticas —lo cual se vierte en muchas ocasiones en el Poder Legislativo.

4. Utilización de una amplia gama de recursos mediáticos, a efecto de filtrar información o datos incompletos, sesgados o dirigidos a provocar una reacción en la opinión pública.
5. Ausencia, limitación o desacreditación de fórmulas de participación ciudadana.
6. Cancelación o reducción de vías de expresión plural de la opinión pública.
7. Favoritismo o especial apoyo a medios y comunicadores con determinados intereses o tendencias políticas y económicas.

Los efectos del uso de campañas negativas no sólo pueden lesionar a opositores, sino a la propia vida democrática. La aplicación de este género de campañas también llega a provocar la incredulidad, el escepticismo y la indiferencia en el electorado. La descalificación de actores políticos mediante rumores y filtraciones sesgadas promueve la generación de una opinión pública y de demandas populares, apartadas de la realidad, y lejanas a las auténticas prioridades y necesidades sociales. La imputación de corrupción sobre actores políticos, a través de acciones mediáticas y con la ausencia de fundamentación jurídica, constituye un verdadero riesgo para el desarrollo de la democracia.

Los medios no sólo tienen la capacidad de transmitir mensajes presentados por instituciones, organizaciones o actores políticos, sino que tienen la posibilidad de transformarlos a través de procesos de integración, interpretación y presentación de las noticias. Consecuentemente, no es una sorpresa encontrar que mensajes políticos puedan recibir un trato favorable o negativo por medios de comunicación. En este contexto también se encuentran las opiniones, observaciones y análisis que recibe un mensaje político por parte de especialistas, comentaristas, editorialistas o articulistas. Todo este conjunto de acciones de los medios y comunicadores puede tener un impacto de mayor alcance en el ámbito político, que el buscado por el propio y exclusivo mensaje de una institución, organización o actor político.

En el universo de las acciones mediáticas pueden presentarse algunas que sean adversas a la democracia. Entre ellas destacan las siguientes:

- Intereses particulares sobre los medios y comunicadores.
- Desinformación y distorsión de la información.
- Información *versus* espectáculo.

- Costo excesivo de los medios.
- Utilización de técnicas mercantiles *versus* principios ideológicos y deliberación ciudadana política.
- Ausencia de objetividad, imparcialidad o veracidad en la información. Actitud adversa del individuo hacia la información.

En la primera de estas acciones mediáticas adversas a la democracia se encuentra que en diversas ocasiones la información está abierta a una manipulación que puede persuadir y formar una opinión pública favorable a ciertos intereses. De esta forma, los medios pueden presentar información que no esté dirigida al beneficio genuino de la sociedad en su conjunto.

Sin duda alguna, los medios y comunicadores están expuestos a intereses que tienden a ejercer un control sobre ellos y a delinear su desarrollo. Entre los intereses que se hacen presentes más frecuentemente en los medios están aquellos concentrados en un grupo o estrato económico. En ocasiones se encuentra con gran claridad que algunos de ellos gravitan alrededor de intereses elitistas o dominados por grupos de poder económico y político. No puede dejar de observarse que a efecto de que estos intereses puedan operar en tal sentido, se hace necesaria la presencia de medios y comunicadores sin límites éticos. Estos hechos obligan a construir las medidas que aseguren que medios y comunicadores sean realmente independientes, y libres del dominio de alguna autoridad pública o sumisión a intereses privados.

La libertad de expresión, así como la libertad de prensa, permite a los medios, comunicadores y actores políticos la posibilidad de ofrecer descripciones e imágenes del mundo en forma atractiva o espectacular para la sociedad. A ello se le ha conocido como la capacidad de crear “seudoeventos”. La creación de estos “seudoeventos” y su extendida aplicación política permiten la erosión o degradación de la cultura política democrática, así como una mayor manipulación de la sociedad en sus decisiones electorales. Medios de comunicación y comunicadores necesariamente deben asumir una actitud crítica en la elaboración y presentación de información surgida de tales fuentes.

De igual forma, como se ha señalado, la desinformación puede ser un fenómeno en el quehacer de medios y comunicadores. Cuando ella ocurre se producen efectos negativos de carácter sustantivo sobre los fundamentos de la democracia. Resulta un hecho el que la opinión pública está más

abierta a otorgar una veracidad o mayor crédito a la información que refuerza las opiniones, ideas, percepciones, impresiones o creencias que tiene adquiridas con antelación. De igual forma, se encuentra a la opinión pública más receptiva a creer o confiar en la información que no contradice una idea o impresión previamente formada, o que corresponde al sentido en que se ha venido manejando estratégicamente por los medios.

Asimismo, los medios pueden llegar a formar espacios en donde la política se presenta como un mero espectáculo, generando vacío y confusión sobre las auténticas necesidades, demandas e intereses de los individuos y, por tanto, dañando el desarrollo de una sociedad con democracia. En los hechos, la información política de fondo se encuentra peligrosamente enfrentada por noticias sobre temas o eventos coyunturales sin una genuina relevancia social.

La presencia de una actitud mercantilista por parte de los medios redimensiona el sensacionalismo y el espectáculo informativo. En una competencia comercial sin medida entre empresas de comunicación, la política, así como sus procesos y actores, son una materia prima para la generación y presentación de ese tipo de noticias. En varios momentos se observa a miembros de la sociedad que frente a temas de relevancia política, económica o social asumen más una conducta de consumidores comerciales. Irremediablemente, este fenómeno pronuncia aún más la presentación de un espectáculo noticioso, en sacrificio de la información sobre cuestiones de mayor importancia para la sociedad.

Un componente esencial para solucionar la anterior situación es la presencia y operación de medios de comunicación libres y vigorosos. En este ámbito se puede observar la necesidad imperiosa de que los medios promuevan y abran su espacio al debate público sobre temas con auténtico interés y trascendencia para la sociedad. Ello también es indispensable para resolver diferencias y encontrar soluciones a problemas fundamentales en forma incluyente y plural. Los medios, en una democracia, no pueden estar favoreciendo el sensacionalismo o el espectáculo noticioso, y sacrificar la información que brinde a la sociedad las herramientas para construir su futuro. La ciudadanía adquiere una información y se forma un entendimiento de los procesos políticos de acuerdo con lo que le muestran los medios.

Otro aspecto adverso que se presenta en el actuar de los medios es la necesidad y utilización de cuantiosos recursos financieros para efectuar campañas en medios, lo cual cada día se hace más presente. Este fenómeno ge-

nera inequidades entre los competidores políticos, ya que hay quienes no cuentan con suficiente financiamiento para destinarlo a ese trabajo mediático. Adicionalmente, este hecho limita las opciones políticas de la sociedad o el conocimiento de ellas por la opinión pública. Por otra parte, no debe perderse de vista que una amplia cantidad de recursos económicos no lleva necesariamente a una mejor y más eficaz comunicación política.

El financiamiento de la comunicación política debe someterse a ciertas condiciones dentro de la democracia. Entre ellas están las siguientes:

- Estar sujeto a una reglamentación clara y precisa, sin espacios a favor de discrecionalidades respecto a su aplicación o interpretación.
- Tener un seguimiento permanente sobre el cumplimiento de esa reglamentación, a cargo de una institución autónoma e independiente cuyo actuar esté en todo momento abierto al escrutinio y sanción de la sociedad.
- Estar apoyado por una vigilancia y análisis profesional, que permita prevenir, detectar y corregir la presencia o desarrollo de fórmulas y mecanismos de financiamiento o acciones para el uso de los medios mediante la aportación de dinero o prebendas, lo cual genere un daño a la democracia.
- Perfeccionar permanentemente las restricciones o topes legales al financiamiento de campañas, tanto en su etapa preparativa como a lo largo de su desarrollo, así como construir otros instrumentos que permitan lograr un mayor equilibrio de competencia entre los contendientes.

Asimismo, partidos, organizaciones y actores políticos han desarrollado una visión más amplia y sofisticada de las implicaciones y efectos del manejo de medios. La importancia que se les ha otorgado ha tenido un sustantivo crecimiento, y la intervención de asesores en esta materia se ha convertido en una práctica común. En este entorno se observa que los asesores y consultores han adquirido mayor importancia que los ideólogos, los militantes y los propios dirigentes políticos. El manejo de medios comprende una amplia variedad de fórmulas y prácticas. Ellas van en mayor medida dirigidas a la construcción y presentación de la imagen política de una institución o individuo. Este fenómeno involucra elementos de forma y estilo, dirigidos a provocar exitosamente que el elector ponga su único o principal

interés en la imagen de un actor político, en lugar de la atención a la sustancia del mensaje, oferta, propuesta o programa de gobierno.

En tiempos recientes las campañas electorales han venido tomando nuevas formas. Ello se ha debido en gran medida a los avances de una nueva tecnología en el ámbito de la comunicación y la aplicación de técnicas profesionales modernas en ese mismo ámbito. Actualmente parece indiscutible que los medios de comunicación inciden en diversas formas sobre los procesos electorales con gran interés, con trascendentes significados y con sustantivos efectos. Lo anterior llega a ser visto con tal magnitud que algunos actores políticos otorgan a los medios de comunicación facultades definitivas sobre esos eventos políticos. Entre ellos se encuentran el de poder determinar el triunfo o derrota de contendientes en una elección; el construir el reconocimiento o desprestigio de políticos, y la capacidad de vencer a la ciudadanía a favor de intereses particulares por arriba de los de la sociedad en su conjunto.

Así, el apoyo electoral se presenta como una decisión surgida de una especie de reacción química y no guiada por la reflexión y el análisis. Es decir, una respuesta a una mera imagen, no a los méritos o ideas de un político en conjunto con sus valores y principios. Dejar esta situación sin atención alguna puede significar el olvidar premisas necesarias para la construcción, desarrollo y consolidación de la democracia. Ello sería dejar en cierta manera a la democracia en algo sin sustancia y sólo con una posible forma, quizá la que se presente a través de la publicidad de anuncios televisivos, radiofónicos o en un cartel. En consecuencia, la vida de la democracia obliga a impedir que la ética política se sacrifique en aras de la estética mediática.

Estas técnicas y fórmulas empleadas por esos profesionales para dar atención a la venta electoral muestran marcadas características al respecto. Entre ellas están las siguientes:

- El compromiso y participación institucional partidista se ven relegados o sustituidos para favorecer la postulación de personajes con una imagen comercial previamente existente en el mercado. En este espacio incide la presencia de actores, cantantes, celebridades del deporte, entre otros.
- La presentación personal del actor político independiente de cualquier ideología del partido que lo postule, el cual convoca y propone principalmente ofertas personales.

- Los valores, convicciones, conocimiento, experiencia y trabajo político quedan relegados con el fin de responder en forma prioritaria a conclusiones surgidas de muestreos de opinión, creación de una imagen, integración conceptual y estratégica del mensaje político conforme a criterios que rigen una venta comercial.

Lo anterior provoca, asimismo, que se tenga información sin relevancia para el desarrollo, consolidación o fortalecimiento de la democracia. Como reiteradamente se ha señalado, los medios y comunicadores deben adoptar una firme actitud de apego a la objetividad, imparcialidad y verdad en forma inobjetable. De igual forma, debe asumir una actitud crítica frente al manejo de medios que realiza o intenta realizar cualquier interés económico o político.

No debe perderse de vista o pormenorizarse la situación que pueden guardar medios y comunicadores para la presentación de información con objetividad. En diversas situaciones un medio o un periodista no pueden dejar de ser subjetivos. La objetividad y la imparcialidad están íntimamente ligadas a la verdad, por lo que se afirma que la verdad sin objetividad e imparcialidad o la objetividad e imparcialidad sin verdad están incompletas.

Como resultado de la presencia de fenómenos mediáticos adversos como los que se han mencionado, surge la apatía ciudadana respecto a las cuestiones de orden público. Este fenómeno se hace presente en variadas formas y se muestra claramente en los procesos electorales. No puede perderse de vista que las causas de la falta de participación y votación pueden estar originadas por diversos factores. Al respecto, se observa que la apatía política se manifiesta como una reacción motivada por la impresión o convicción del elector, de que su voto es irrelevante o porque todos los contendientes ofrecen lo mismo, o debido a que todos ellos tienen un bajo grado de credibilidad. Asimismo, se observa que la apatía se motiva por una exagerada campaña mediática regida por la difamación, la publicidad ausente de valores, el predominio de la demagogia y la información tendenciosa, filtrada y carente de verdad. Este fenómeno relega la participación ciudadana activa en el ámbito público, así como su pronunciamiento electoral, para favorecer la información espectacular y la actitud consumista.

La realidad que se observa en el ámbito de la apatía ciudadana por la falta de información con contenido sustantivo sobre la realidad de una sociedad, sus demandas reales, sus problemas y sus soluciones lesiona la vida democrática de una nación.

Como se ha señalado, una democracia requiere de ciertas condiciones indispensables para calificarse de esa manera. Entre ellas se encuentra, por una parte, que la ciudadanía tenga garantizada su participación significativa en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de su interés; por otra, que toda autoridad pública esté sometida abiertamente al escrutinio de la sociedad.

La democracia faculta al individuo para participar en su gobierno, y requiere que la autoridad gubernamental le informe y le rinda cuentas sobre sus acciones y decisiones, tanto antes como en el curso y después de ellas. Para alcanzar un gobierno con participación ciudadana sustantiva y sometido a su escrutinio, la sociedad requiere de la presencia de dos elementos. Por un lado está el acceso libre para conocer en cualquier momento lo que la autoridad pública hace. Esto incluye el porqué, para qué y cómo, hasta cuáles son los resultados y efectos de decisiones y acciones públicas. Por otro lado, se encuentra el expresar su opinión sobre las cuestiones anteriores y darla a conocer al resto de la sociedad. Cada ciudadano debe tener la garantía de expresarse y ser escuchado sobre sus opiniones respecto a cualquier acto gubernamental o de interés público. De esta forma, la participación y el escrutinio de la sociedad requieren necesariamente de las libertades de expresión y del acceso a la información.

La información permite al ciudadano participar en forma relevante y de manera fundada en la construcción y funcionamiento de un gobierno democrático. Sin información sobre la expresión de ideas y opiniones, y sin un acceso a la información gubernamental, la democracia se erosiona y llega a perder su contenido y significado. Si los miembros de una sociedad no saben lo que ocurre en ella, si las acciones de sus gobernantes se ocultan, entonces ellos no pueden participar en los asuntos y decisiones que son de su incumbencia, ni tampoco exigir una rendición de cuentas por aquellos responsables. La información es así una necesidad para toda la sociedad moderna, y condición indispensable para el correcto y debido gobierno democrático. Los malos gobiernos necesitan por ello del ocultamiento de información, del ejercicio del secreto, de la preeminencia de la discrecionalidad de las autoridades y de la inmunidad o impunidad de autoridades en ejercicio de su cargo por acciones que violan el orden público.

Asimismo, la información permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones gubernamentales. Con estos elementos se integra y fortalece también la legalidad y legitimidad de un gobierno. La

cultura democrática tiene como ingrediente fundamental a su vez una actitud de apertura, que permite construir una sociedad informada, así como instituciones responsables y sujetas a la supervisión ciudadana. La libertad de información es una de las más eficaces herramientas para combatir y destruir la corrupción, el fraude y el abuso de poder.

En el ámbito de la libertad de expresión, la disidencia de ideas puede encontrar un espacio de participación donde las posiciones críticas puedan expresarse en el marco de un orden que no dañe a las instituciones, sino que las corrija, perfeccione o sustituya a través de vías de civilidad y no por vías de violencia o rompimiento del orden social, político y jurídico. Puede afirmarse que la sociedad donde se ejerce la libertad de expresión abre las puertas a los consensos sólidos que permiten y, más aún, promueven el cambio que demande la propia sociedad sin ponerla en riesgo a ella misma. En consecuencia, la libertad de expresión es una herramienta que ayuda sustantivamente a construir la estabilidad y los cambios que se requieren especialmente en tiempos de transición o perfeccionamiento de la democracia.

La rendición de cuentas del gobierno ante cada ciudadano, así como el escrutinio de la propia sociedad, deben estar fundados y guiados necesariamente en una información oportuna, completa y auténtica. En este contexto, aquella en posesión de autoridades gubernamentales ocupa un lugar medular. La libertad de acceso a la información es una sólida herramienta que impone la transparencia en el actuar gubernamental y combate sustantivamente la impunidad y la acción indebida de toda autoridad. Sin libertad de acceso a la información gubernamental no puede darse una supervisión de la sociedad ni una rendición correcta de cuentas. El realizar una rendición de cuentas a la luz de un escrutinio informado es un factor que necesariamente obliga a toda autoridad a que su actuar sea observado con plena transparencia por cada individuo. Mientras más se abra y amplíe la capacidad de identificar la presencia de actos indebidos, más se incrementa la posibilidad de impedir que ellos puedan causar más y mayores daños.

Las autoridades públicas pueden obstaculizar o impedir el acceso a la información, a través de razones que hacen alusión o defensa a la necesidad del secreto o confidencialidad de la misma. Muy a menudo la burocracia gubernamental estima a la información como una materia de su propiedad, en lugar de asumir el principio y obligación de que la información debe ser del dominio público y para servir a la sociedad. Toda autoridad

pública debe entender que esa información puede ser administrada por ellos, sólo en representación y para beneficio de cada ciudadano.

Debe destruirse cualquier elemento que coadyuve a proteger y fomentar la discrecionalidad, arbitrariedad e impunidad de autoridades gubernamentales. Aun cuando las autoridades públicas puedan reconocer la importancia de la apertura democrática en lo tocante al acceso a la información, las presiones burocráticas, políticas o económicas para controlarla se hacen presentes. Cuando ello ocurre, se da un lugar de preeminencia a la debilidad o prejuicio en el pensamiento de una autoridad o al privilegio de sus intereses personales para tomar una determinación.

La participación y el escrutinio ciudadano, así como la libertad de acceso a la información por todo individuo, tienen obstáculos significativos que frenan su avance. Entre ellos se encuentran:

1. Tradiciones autoritarias.
2. Gobiernos que aun cuando son electos democráticamente no toman iniciativas para el desarrollo democrático.
3. Cultura de participación limitada o sin fomento para su desarrollo.
4. Presencia de autoridades gubernamentales y de una burocracia empuñada en actuar bajo un manto de confidencialidad e indiferencia hacia la sociedad y sus problemas, asumiendo actitudes exclusivamente técnicas para la formación de políticas que excluyen la participación ciudadana por considerarla innecesaria o irrelevante.

Con un sentido de apertura democrática, podría añadirse que el acceso a la información debe alcanzar incluso a la información gubernamental ajena a donde pertenece por nacionalidad algún solicitante, así como de toda organización internacional. Todo miembro de una sociedad auténticamente democrática debe tener el derecho a conocer las razones a favor y en contra que dan lugar a la adopción de una decisión o acción pública, incluyendo el acceso a los documentos que sirven de sustento, por cualquiera de los poderes de gobierno —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y, en su caso, por cualquiera de los niveles de gobierno —federal, estatal y municipal.

Como se ha afirmado anteriormente, la libertad de acceso a la información construye y fortalece a la democracia. Por ello es necesario garantizarla jurídicamente. El orden constitucional es factor sustantivo para equilibrar el poder del gobierno frente a un ciudadano. Sin embargo, la sola existencia

formal de una ley no llega a ser por sí misma del todo suficiente. Al respecto, se hace indispensable como condición *sine qua non* que la ley sea cabalmente respetada y aplicada por toda autoridad. De igual forma, es necesario que ella sea supervisada por instituciones autónomas e independientes, que además amplíen día a día la libertad de acceso a la información, y que promuevan que el actuar de toda autoridad esté abierto al escrutinio de la sociedad. Se requiere, asimismo, que la información obtenida sea debidamente utilizada por el interesado y la sociedad en su conjunto. No se puede perder de vista que es necesario que el círculo democrático en términos de libertad de acceso a la información se cierre adecuadamente dependiendo del debido y correcto uso que haga de la información quien la obtenga a través de este ejercicio.

Dentro de la democracia, la ley que establezca la garantía de la libertad de acceso a la información y su respectivo ejercicio debe ser construida con base en las siguientes premisas fundamentales:

- Incorporación de una declaración de objetivos, conforme a los cuales se construya la interpretación de sus normas sustantivas. Objetivos ineludibles de este quehacer deben ser: promover la apertura y manejo transparente de la información; permitir a todo individuo o grupo de ellos tener un conocimiento oportuno y ejercer un escrutinio permanente sobre el quehacer de toda autoridad y uso de los recursos públicos; contar con toda información necesaria para formarse libremente una opinión e intervenir en la toma de decisiones públicas, y para la mejor defensa de sus derechos.
- Ejercicio pleno de la libertad de acceso a la información mediante instancias, recursos y fórmulas que fomenten y desarrollen la apertura, transparencia y escrutinio del gobierno.
- Creación de toda condición posible para promover y facilitar el ejercicio de esta libertad y la participación ciudadana.
- Ejercicio de esta libertad en forma sencilla por el propio interesado, sin sujetarlo obligadamente a la guía o consejo de un abogado o técnico en esta materia.
- Solicitud de cualquier información sin estar sujeta a presentar razón o justificación alguna para que se le permita el respectivo acceso.
- Obtención de la información, así como las correspondientes acciones en caso de negativa, libres de cualquier costo económico.

- Acceso a todos los documentos gubernamentales de cada instancia y autoridad pública dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Apertura de foros y reuniones de trabajo de órganos gubernamentales en la presencia y conocimiento de la ciudadanía.
- Acceso y conocimiento a la información mediante publicación de guías, registros o integración de bases de datos sobre todos los documentos que se encuentran bajo poder de una autoridad pública, acompañados de una síntesis del contenido de los mismos.
- Establecimiento de normas que permitan la corrección fundada de documentos que afecten la vida de alguna persona.
- Señalamiento expreso, preciso y acotado sobre prohibiciones, excepciones o restricciones al acceso a la información. Su alcance debe estar claramente definido y limitado. La negativa a liberar una información sólo puede proceder bajo los estrictos supuestos de excepción señalados por la ley. El acceso debe ser la regla, no la excepción a la regla.
- Prohibición plena al ejercicio de la discrecionalidad sin fundamento legal, para negar la información solicitada.
- Las respuestas tanto afirmativas como negativas de una autoridad pública deben ser por escrito con su debida fundamentación y en un lapso de tiempo muy breve.
- Los procedimientos de apelación contra negativas a otorgar información deben ser breves.
- Creación de una institución que supervise el cumplimiento del derecho de acceso a la información y que revise toda negativa a otorgarla. Esta institución debe ser independiente y autónoma.
- Participación de acciones de oficiales gubernamentales para revelar o denunciar violaciones a la ley, corrupción y fraude de otras autoridades, con una debida protección.

De las condiciones sobre las que se debe construir una ley que norme la libertad de acceso a la información, la correspondiente a las “excepciones” reclama una atención sumamente especial. La forma en que ellas se construyan o interpreten determinará la dimensión de la libertad en cuestión y su ejercicio. Por ello, toda excepción debe ser sólidamente justificada. La

adopción y definición de excepciones deben quedar circunscritas a las siguientes condiciones:

- Cubrir sólo un mínimo de información que no deba ser develada por razones previstas con toda precisión en la ley. Por tanto, ellas deben quedar acotadas con la mayor exactitud.
- Ser construidas e interpretadas guardando una estrecha y clara relación entre las bases que las justifican y los objetivos de la ley de libertad de acceso a la información.
- Proteger información auténticamente sensitiva y no extenderse más allá. Ellas deben servir para cuidar realmente información que por sus efectos particulares y definidos, así como plenamente fundados de acuerdo con la ley, no debe ser liberada.
- Prohibir en toda situación que sean las autoridades quienes de acuerdo con sus conveniencias o intereses particulares tomen una determinación al respecto.
- Proteger información que en caso de ser liberada cause un daño real y no solamente especulativo.
- Estar sometidas al interés público. De esta manera, aquella información que aun cuando cae en el supuesto de una excepción, debe ser liberada cuando así lo exija el interés público.
- Ser construidas con un criterio que no les permita ampliarse. La legislación debe establecer el criterio de máxima liberación de información en la interpretación de cualquier norma. El efecto debe ser que toda autoridad que le toque aplicar o interpretar la ley en esta materia resuelva en un sentido afirmativo.

Asimismo, las excepciones deben tener propósitos claramente establecidos y definidos para su aplicación. Ellos deben sujetarse estricta y únicamente a los siguientes supuestos:

- Que causen un serio daño a la defensa o seguridad nacionales.
- Que lesionen la dirección gubernamental de la economía o finanzas nacionales.
- Que perjudiquen realmente el cumplimiento de la ley en cualquier momento de la investigación de un delito, o el derecho a un proceso administrativo o judicial justos.

- Que afecte negativamente la privacidad o integridad de un individuo.
- Que ponga en riesgo la confidencialidad comercial. Esta excepción debe ser construida a efecto de proteger específicamente las empresas privadas cuya información comercial o técnica esté en posesión de una autoridad gubernamental, o bien aquellas actividades estratégico-comerciales del Estado.
- Que afecte negativamente el proceso deliberativo gubernamental.

Aun cuando la información en cuestión pueda causar un daño dentro de los supuestos anteriores, si el permitir el acceso a ella produce un mayor beneficio a favor de la sociedad, entonces se debe permitir este acceso.

La construcción de cada excepción debe ser seguida con gran cuidado para evitar el abrir puertas a cualquier uso indebido de ellas. Es indispensable que las autoridades sean instruidas para adoptar una actitud comprometida que facilite ampliamente el acceso a la información en su poder. Asimismo, debe establecerse que toda instancia gubernamental publique periódicamente documentos en donde se señale la información en su respectivo poder. Estos documentos deben contener los siguientes elementos:

1. Listado de la información acompañado de una síntesis de su contenido.
2. Información sobre la operación interna de la instancia gubernamental en cuestión, tal y como sobre su estructura, funciones, responsabilidades y procedimientos de toma de decisiones, incluyendo reglas, principios, políticas y criterios.
3. Detalles de los medios y formas en que puede participar la ciudadanía en los procesos de decisión.
4. Los servicios a que está obligada a brindar la instancia en cuestión, y la forma en que se deben ejercer por la ciudadanía.
5. Detalles de los recursos de queja y apelación en caso de negativa de liberar la información solicitada.
6. Procedimientos internos detallados a disposición de un servidor público que desee señalar actos internos de violación a la ley, corrupción, abuso de autoridad o cualquier otra irregularidad administrativa o jurídica que cometa un funcionario público.
7. Las instituciones gubernamentales deben tener en sus inmuebles áreas de consulta para la inspección, estudio y copiado del material informativo.

8. La adopción de una ley de acceso a la información debe ser acompañada de una campaña educativa en escuelas y medios de comunicación, donde se destaque la importancia de esa libertad y su correcto ejercicio.

Entre las premisas constitucionales y principales características de las legislaciones de países donde se ha adoptado la libertad de acceso a la información gubernamental destacan las siguientes.

- En numerosos casos los textos constitucionales hacen una declaración de objetivos. Entre los textos más avanzados está el establecimiento de la promoción por el gobierno del acceso ciudadano a la información, así como el correcto manejo gubernamental de la información.
- Otorgamiento del derecho a favor de personas físicas y morales para informarse y dar seguimiento al ejercicio de las facultades y obligaciones conferidas a cualquier autoridad pública, así como sobre el uso de recursos económicos públicos.
- Establecimiento de la garantía creando y protegiendo la libre formación de la opinión, a efecto de participar en las decisiones públicas.
- Se prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental se realice directamente por el propio interesado, en forma sencilla y económica, sin tener que depender en una asistencia especializada, y en costosos o largos procesos.
- Se establecen mecanismos que permiten identificar la información que se requiere, o bien precizarla técnicamente, a efecto de formular su respectiva solicitud. En virtud de que esto último encuentra en la práctica diversas problemáticas, resulta conveniente incorporar en la legislación correspondiente la obligación de las autoridades públicas para asistir y apoyar a un interesado en este quehacer.
- Se incorpora la obligación sobre toda instancia gubernamental de publicar guías sobre las diversas clases de los registros que tienen bajo su poder. Los requisitos de solicitudes de información deben ser simples y sin formalismos o condiciones. Entre las legislaciones más avanzadas se encuentra en este sentido una mera solicitud a través de un sencillo escrito o incluso en forma verbal. Requisitos de formalidad que aun cuando parezcan simples, tal y como puede ser la corres-

pondiente fundamentación para ejercer el derecho reclamado, llegan a formar obstáculos al acceso a la información por la ciudadanía.

- Diversas legislaciones sólo permiten el acceso a documentos registrados. Ello limita sin duda alguna la libertad de acceso a la información y abre las puertas a la discrecionalidad de las autoridades.

Como un horizonte hacia el cual se debe avanzar en este campo está el establecimiento de la obligación para cada autoridad, de levantar un registro de toda información de hechos sobre los que tengan conocimiento, incluso en forma verbal. Por supuesto, un objetivo mayor es el establecimiento del derecho de acceso, tanto a información registrada como a la no registrada.

En lo referente a las excepciones al ejercicio de la libertad de acceso a la información, se encuentran diversas diferencias respecto a su alcance o grado de aplicación en cada país. Así, hay excepciones que cubren grupos enteros de información.

Por regla general, las legislaciones también contienen normas que establecen una protección al razonamiento de las autoridades públicas, conforme a las cuales construyen bases y criterios para negar el acceso a alguna información. Asimismo, se establece que sólo pueden ser dadas a conocer las opiniones personales, cuando ello favorezca al desarrollo del gobierno democrático y su respectiva conducción de orden democrático del país. Este tipo de revelación de información no debe incluir el nombre de quien formuló tal opinión, sólo lo que se dijo. El nombre de aquel que la haya formulado, únicamente puede ser conocido con la anuencia de quien la emitió.

La interpretación judicial también ha tomado un lugar de importancia para definir el alcance de preceptos constitucionales relativos al acceso a la información. El caso de los Estados Unidos es abundante en ejemplos. A través de sus decisiones se han establecido principios para el acceso y obtención de información. Entre ellos destacan los siguientes:

- a) La primera enmienda constitucional no garantiza el derecho a obtener información gubernamental.
- b) Los periodistas y comunicadores no tienen más derechos o más amplios que los del resto de los miembros que integran a la sociedad para lograr el acceso a la información.

- c) La necesidad de acceso a información gubernamental se debe equilibrar frente a otras necesidades sociales.
- d) Hay limitaciones al acceso para obtener información sobre prisiones y reclusos.
- e) Las nueve excepciones al acceso a la información contenida en The Freedom of Information Act no pueden ser construidas a efecto de obstaculizar este acceso.
- f) Una agencia o instancia gubernamental incluye a toda autoridad dependiente del Poder Ejecutivo, lo cual cubre a cualquiera de sus departamentos, ya sea civil o militar, así como a cualquier agencia regulatoria gubernamental aunque ella tuviese una naturaleza independiente.
- g) Los registros gubernamentales para efectos de acceso a la información contenida en los mismos incluye aquellos de orden tangible como intangible —dentro de lo cual están papeles, cintas grabadas, fotografías, impresiones computarizadas—, siempre y cuando hayan sido integrados u obtenidos por una agencia federal del gobierno.
- h) Las autoridades gubernamentales están obligadas a permitir acceso sólo sobre la información que está en su poder, por lo que una agencia federal no tiene que brindar información si ésta ha sido enviada a otra instancia previamente a que se haya formulado la solicitud correspondiente.
- i) Una agencia del gobierno no puede negar el acceso a una información simplemente porque ésta también se encuentra en alguna otra agencia.
- j) La solicitud de acceso a información federal incluye a todo individuo, independientemente de su nacionalidad, así como a personas actuando en representación de organizaciones privadas.
- k) No es necesario que haya un “interés público” para permitir el acceso a la información deseada.

La confidencialidad o secreto de información gubernamental también ha sido materia de pronunciamientos por la Corte Suprema de ese país. De ellos se pueden obtener algunas bases o criterios de importancia. Por una parte, los medios pueden obtener información a través de una fuente no autorizada que hubiese laborado en el gobierno. Por otra, la publicación de

material que no represente un peligro real para la seguridad nacional no está cubierta por alguna excepción al respecto.

En contraste con los Estados Unidos, en el Reino Unido el conflicto entre el secreto sobre asuntos nacionales y su información al público se busca resolver con base en ordenamientos e instituciones específicos. De esta forma se establecen diversas sanciones penales contra aquellos que hayan realizado publicaciones que dañen los intereses nacionales en distintos campos, tales como en seguridad nacional, servicios de inteligencia e investigaciones criminales. Asimismo, operan distintas instancias gubernamentales encargadas de revisar y elaborar notas confidenciales sobre todo material que contenga información en los campos anteriormente referidos. Esas notas pueden contener recomendaciones para impedir el acceso o la no publicación de alguna información.

La Corte Suprema de los Estados Unidos presentó una declaración respecto a los ataques falsos en contra del gobierno, estableciendo que en caso de encontrarse debidamente fundado un hecho tal, debía haber una compensación económica a favor de quien hubiese sido ofendido. Esa Corte Suprema también indicó que las acciones judiciales iniciadas por alguna autoridad gubernamental atacada u ofendida sólo eran procedentes si ellas probaban que el contenido en una información que se publicaba en un medio se hacía con el conocimiento de que ella fuese falsa o simplemente se presentaba sin sustento alguno. Este criterio continúa vigente, y ha dado base para construir una actitud ciudadana más agresiva en torno a actividades de detentadores de cargos gubernamentales.

El Reino Unido ha seguido otro camino, donde no hay disposiciones legales específicas que distinguen entre un individuo con la calidad de servidor público de otro actuando simplemente como ciudadano, a efecto de ejercer acciones judiciales contra publicaciones que les ofendan. Aquí, cada demandado tiene la obligación de probar la verdad de lo que ha publicado. Los hechos muestran que se ha generado un mayor número de sentencias judiciales en contra de los medios de comunicación masiva, y una mayor autocensura interna antes de divulgar alguna información que pueda lesionar a algún individuo, ya sea a cargo de una función pública o como simple ciudadano.

En la legislación de los Estados Unidos se establece con amplia precisión la forma en que un ciudadano puede obtener información gubernamental, así como las condiciones bajo las cuales ella puede ser negada por el gobierno.

Asimismo, se señala que el individuo que busque una información gubernamental no tiene que revelar la causa que lo motiva. También se prevén supuestos conforme a los cuales se puede negar una información. Sin embargo, se señala que cuando en un documento hay información que fundadamente no debe revelarse, debe procederse a proporcionar toda la demás que no se sitúe en ese supuesto. Aquel que encuentre una negativa sin la fundamentación correcta está facultado para acudir ante una corte federal para hacer valer su derecho de obtener la información deseada. En este supuesto, la autoridad gubernamental debe exponer y comprobar las causas que motivaron su negativa.

De acuerdo con la legislación de ese país sobre la materia, entre las excepciones que permiten negar el acceso a una información gubernamental están las siguientes: la divulgación de datos clasificados y calificados como material secreto sobre defensa nacional o política exterior, a través de la respectiva orden del Ejecutivo; datos sobre secretos comerciales, que puedan ser usados por algún competidor comercial; información que al hacerse del dominio público constituya una clara e infundada invasión a la privacidad de una persona; información sobre acciones para ejercer el cumplimiento de la ley, que ponga en riesgo a los individuos que las ejercen.

La construcción de estas excepciones se sustenta en el principio del balance entre el fin de tener un gobierno abierto al escrutinio de la sociedad, y el dejar un espacio también primordial a otros valores de la misma. Esta premisa también ha sido seguida por la legislación de otros países. En alguna de ellas también se establecen preceptos para apoyar al individuo solicitante de información en poder del gobierno, ya sea ciudadano o residente permanente en ese país. Asimismo, otros países agregan excepciones a las planteadas en la legislación norteamericana. Así, en Canadá se incluye el supuesto de que la información buscada pueda lesionar las relaciones entre la federación y las provincias, o que la información solicitada perjudique los intereses financieros de su gobierno.

La legislación de la Unión Americana también abrió a la ciudadanía las reuniones multiinstitucionales de agencias federales. Al respecto, también se aplican excepciones. En caso de que un individuo considere que no hubo el debido fundamento para aplicar una excepción, se puede ejercer la acción correspondiente ante la instancia judicial competente.

En la legislación norteamericana también se encuentran normas que imponen obligaciones de información en materia financiera sobre oficiales

del gobierno, con el fin de conocer si los ingresos obtenidos a través de sus funciones son coincidentes con sus cuentas privadas. La información y conclusiones de la instancia encargada de esa responsabilidad deben ser otorgadas al interesado que las solicite.

Por su parte, la legislación del Reino Unido garantiza el acceso a registros gubernamentales en áreas específicas, salvo que se caiga en el supuesto de una excepción, y ella esté debidamente sustentada. El interesado debe mostrar que la información solicitada está dentro de un área donde su obtención es permitida. Asimismo, la legislación otorga el derecho a todo ciudadano de ver registros computarizados con datos sobre el interesado, lo cual está dirigido a proteger la reputación del propio individuo. Asimismo, se incluye el derecho de un miembro de la sociedad que desee obtener registros no computarizados sobre él mismo en el ámbito médico, escolar y de trabajo social. De igual forma, se establece la obligación de publicar las acciones realizadas en cumplimiento de leyes en materia de medio ambiente y seguridad, contra empresas que las violan.

La posición de vanguardia de diversas organizaciones y asociaciones en Europa han pugnado por tomar como premisas de la nueva legislación de esa comunidad a las siguientes:

- Abrir el acceso a toda la información, incluida aquella calificada como clasificada. Las excepciones a la regla anterior deben estar establecidas en formas precisas, bien definidas y mínimas; debe ser aplicado a todas las instituciones de la Unión Europea, incluyendo a las judiciales.
- La solicitud de información no tiene que ser sustentada en alguna razón.
- Debe adoptarse el derecho al anonimato.
- La entrega de la información debe ser expedita.
- Debe garantizarse el derecho a apelar ante un órgano independiente y sin costo alguno.
- Los servidores públicos deben tener un derecho y obligación de divulgar información, aun si ésta no ha sido solicitada por algún interesado o cuando algún oficial del gobierno la oculte en detrimento del interés público, así como recibir la respectiva protección en ese actuar.

Respecto a la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en materia de acceso a información clasificada, los Estados Unidos presentan

condiciones legales y prácticas de interés. Entre las principales características están las siguientes:

- El Congreso no tiene una facultad establecida explícitamente por la Constitución para obtener información del Poder Ejecutivo. Tal facultad se deriva de otras facultades constitucionales, incluidas las de legislar, autorizar el presupuesto federal y sancionar nombramientos presidenciales, así como de los principios generales de supervisión y rendición de cuentas sobre los que se construye la separación de poderes.
- El Ejecutivo debe informar al Legislativo sobre actividades de inteligencia, relaciones exteriores, acciones militares, sistemas de armamento, y acciones para el cumplimiento de la ley.
- Una amplia parte de las solicitudes de información se resuelve a través de negociaciones entre ambos poderes.
- Por principio, todo miembro del Congreso tiene acceso a cada nivel de información clasificada. Sin embargo, hay ciertas cuestiones sobre las que el acceso puede dificultarse o impedirse.
- Tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Judicial se ha entendido que el primero goza del privilegio de no brindar cierta información cuando por alguna causa, por demás especial, así lo amerite.
- Si el Poder Ejecutivo oculta información y, por tanto, el Congreso no puede solicitarla, se prevé que este hecho pueda y deba ser reportado al propio Congreso por algún miembro de una agencia o departamento, cuando tenga conocimiento de ello. En este supuesto, tal individuo obtiene una protección.
- La Corte Suprema no se ha pronunciado sobre el posible derecho del Congreso para legislar y determinar la información que debe ser clasificada. La tendencia que ha ganado mayor espacio es aquella que pugna a favor de que el Congreso pueda proceder en ese sentido.

Debe enfatizarse que los derechos establecidos en una ley de libertad de acceso a la información deben estar asegurados ampliamente en cuanto a su cumplimiento cabal, y acompañados de firmes medidas para resarcir su incumplimiento. La libertad de expresión es un elemento con un impacto directo sobre la vida de la democracia. El derecho de expresión no sólo es un derecho individual, sino una necesidad social.

El quehacer de los medios en este espacio es, consecuentemente, de la mayor importancia. Por su naturaleza y características, ellos son un catalizador esencial de la integración de la opinión pública. Ellos son vehículos idóneos para la información y discusión pública de los asuntos del interés común de la ciudadanía. En toda sociedad, sus miembros tienden a formarse opiniones y tomar decisiones de acuerdo con explicaciones, afirmaciones, propuestas y ofertas de programas que ofrecen distintas instituciones públicas y/o privadas, sus representantes o diversos personajes. Tales tareas son presentadas a una sociedad a través de diversos medios de comunicación. Actualmente los medios de comunicación no sólo tienen un indiscutible poder económico y político, sino que ejercen sobre la sociedad una influencia real y eficaz en la construcción e inducción de la opinión pública.

Además de realizar funciones de diseminación de la información, los medios también desarrollan funciones de interpretación, valoración, análisis y formulación de comentarios sobre la noticia en cuestión. Así, los propios medios presentan y privilegian algunas noticias o aspectos de ellas.

Las condiciones actuales evidencian que los medios tienen una puerta para definir de manera activa la realidad política, y que esta puerta es en repetidas y variadas formas usada para pasar a través de ella. Los procesos de obtención, cobertura y producción de noticias son llaves para abrirla cuando sea necesario o conveniente. Así, los medios y comunicadores tienen un espacio para dar significado político a las noticias, y difundirlo con un impacto sobre la sociedad y la formación de su opinión. Por tanto, los medios no sólo transmiten una noticia, sino que a través de su respectiva presentación ellos son parte determinante en los procesos y resultados de formación e inducción de la opinión pública.

Sin duda alguna las condiciones sobre las cuales se forma la opinión pública tienen un efecto contundente en la presencia y fuerza de la democracia. Por su propia importancia y trascendencia para el desarrollo democrático, la opinión pública debe ser construida sobre la base de una información real, veraz, objetiva, imparcial y oportuna. Igualmente importante está la condición de que esa información se vierta sobre temas o cuestiones del auténtico interés o relevancia para la sociedad en su conjunto. En este sentido, de manera formal la democracia tiene como uno de sus más importantes canales a la opinión pública. Para que sustantivamente se forme y desarrolle la democracia, dentro de ese ducto debe atravesar una opinión que sea verdaderamente pública y construida sobre la base de una información con las características anteriormente señaladas. Es decir, el conducto de la opinión pública

puede estar ahí, mas si éste no da espacio para que a través de él corra una opinión pública formada de manera democrática, entonces no hay democracia en términos reales.

El quehacer de los medios de comunicación y comunicadores que operan en una sociedad, cuya transmisión de hechos y opiniones forma un elemento medular para la formación de una opinión pública, integra a su vez una base para la realización de acciones políticas colectivas. La opinión pública tiene una relevancia real en la medida en que los actos de quien detenta el poder estén abiertos al escrutinio público, a través de canales abiertos e institucionales. Por sus propias características de interlocución, debate y foro de expresión del sentir de los miembros de una sociedad democrática, hoy en día los medios de comunicación masiva llegan a constituir nuevos ductos —frente a los medios clásicos— para que la expresión de la opinión pública enriquezca el contenido del debate democrático, incrementando sustantivamente la interlocución de demandas e intereses, y otorgue dirección a la toma de decisiones a favor de la sociedad en su conjunto.

El desarrollo y fortalecimiento de medios y comunicadores comprometidos con la sociedad, con los genuinos intereses de ella y con la vida democrática, requieren de garantías y libertades que sólo pueden ser brindados por un Estado de derecho moderno.

Esta condición obliga a realizar una permanente revisión de la normatividad que incida sobre los medios y comunicadores, para determinar si ella ofrece los elementos que aseguren tal desarrollo, así como para definir sus alcances y sus retos. A través de este ejercicio se podrá obtener una visión clara que permita la formulación acertada de propuestas que contribuyan a la construcción y aplicación de nuevas fórmulas jurídicas. Todas ellas dirigidas a fortalecer y ampliar el trabajo democrático de medios y comunicadores, a favor de la sociedad en su conjunto.

La regulación de los medios en un Estado de derecho moderno enfrenta el reto de lograr un equilibrio entre diversos actores que participan en la sociedad. Alcanzar ese equilibrio no es una tarea sencilla. En el intento de llevarlo a cabo, se debe tomar en cuenta la existencia de distintos elementos que generan fuentes de inequidad respecto a la influencia sobre los propios medios. No puede dejarse de observar que la ciudadanía puede sufrir amplias condiciones de desigualdad para lograr un acceso a los medios de comunicación —tanto para divulgar sus opiniones como para participar en discusiones públicas—. Cualquier normativa que asegure igualdad de de-

rechos para incidir sobre los medios de comunicación sólo puede materializarse bajo el entendido de que las fuentes de desigualdad referidas no se conviertan en rectoras de decisiones.

La regulación de los medios debe estar dirigida a dar cumplimiento a la libertad de expresión y a la libre circulación de la información, a efecto de que la ciudadanía tenga un conocimiento sobre los problemas que le afectan y respecto a las soluciones que pueden adoptarse. Cuando los medios de comunicación llevan a cabo acciones que lesionan estos fines, entonces el ejercicio de esa libertad es improcedente. En todo momento la legislación en materia mediática, su interpretación y aplicación, debe tener como objetivo la materialización de los fines de la democracia.

Las principales áreas de regulación de los medios de comunicación, en términos generales, contemplan tres amplios grupos: a) regulación sobre el contenido de la información, donde se prevé el establecimiento de normas que rijan la cobertura noticiosa de diversas cuestiones, y que aseguren un acceso a la expresión de distintas corrientes de opinión; b) regulación sobre la configuración y estructura de los medios de comunicación, misma que toma como elemento primordial la adopción de medidas dirigidas a impedir prácticas monopólicas, así como a acotar la propiedad y dirección de los medios; c) regulación sobre el financiamiento de la programación, destinada principalmente a asegurar la difusión informática y programática que por no ser del interés político, económico o social de un patrocinador sería abandonada o pasada a un lugar sin importancia alguna. Esta clasificación es tan sólo un mero ejercicio que permite reflejar de alguna forma las cuestiones donde hay un énfasis o especial interés regulatorio, en donde cada caso no se encuentra separado del otro, sino estrechamente vinculado.

La regulación de los medios de comunicación se presenta hoy en día como un tema con diversas aristas, sobre las cuales se vierten distintas y variadas controversias. Un punto central de debate se cierne sobre la facultad, amplitud o límites del poder público para determinar las reglas conforme a las cuales deben actuar los mismos.

En el análisis de la regulación gubernamental, y de sus respectivas ventajas o desventajas, debe realizarse un ejercicio de reflexión en donde se contemplen necesariamente los siguientes elementos: a) Las fronteras dentro de las cuales debe actuar el poder público. Ello implica determinar las circunstancias, así como los términos y condiciones bajo los cuales el poder público puede intervenir en relación con las actividades de empresas de medios de

comunicación o con organizaciones no gubernamentales vinculadas a ellas, aun cuando puedan tener un carácter de organizaciones políticas, como es el caso de los partidos políticos. b) El ejercicio de la libertad de expresión y manifestación de ideas conforme a la defensa y promoción de valores e intereses. Esto conlleva a valoraciones y conclusiones que brinden caminos a seguir para lograr una sociedad más equitativa, no sólo en términos de representación de grupos económicos, políticos y sociales, sino a efecto de asegurar la participación de todos y cada uno de los miembros que integran una sociedad.

Sin duda alguna, cualquiera que sea la posición teórica y conclusión que se asuma para fundar la presencia o ausencia del Estado en la regulación de los medios de comunicación estará dependiendo en gran medida de la respectiva interpretación o comprensión de los valores sobre los que se pretenda sostener a la libertad de expresión y difusión de las ideas. Regulaciones abiertas a discrecionalidades o decisiones exclusivas de las autoridades gubernamentales someten a la información a presiones políticas. Ninguna regulación puede llevar a que los medios reduzcan su capacidad de actuar, investigar y criticar las decisiones que afecten a miembros de la sociedad, tomadas tanto por una autoridad pública como por dueños o directivos de empresas privadas. De igual manera, la regulación debe estar dirigida con un gran cuidado a impedir o reducir sustantivamente la posibilidad de que los medios favorezcan intereses articulados sobre los no articulados.

En las experiencias de los países referidos en este trabajo, la regulación de los medios de comunicación electrónicos es una materia ampliamente desarrollada. En algunos de ellos, tal como Alemania, la libertad de los medios electrónicos está expresamente establecida en el texto constitucional. En otros, la garantía a la libertad de expresión es el fundamento constitucional que se aplica en lo relativo a los medios electrónicos y su normativa. Los criterios e interpretaciones que se encuentran en cada jurisdicción no son uniformes, y sus resultados pueden diferir de un país a otro. En el caso de Alemania e Italia, los tribunales constitucionales han establecido precedentes, cuyos efectos deben ser materia de profundo análisis. Por ejemplo, en ambos casos se ha determinado la legalidad de la monopolización de los medios electrónicos.

Asimismo, en las cinco democracias analizadas se encuentra que la libertad para la existencia de medios de comunicación electrónica se considera con tanto valor como la libertad de la prensa. Sin embargo, no es común en-

contrar a la primera de las libertades referidas establecida de manera expresa en textos constitucionales. Sólo se encuentra una excepción en la Ley Fundamental Alemana, que se refiere a esa libertad con los términos *Rundfunkfreiheit*. En contraste, las Constituciones de los Estados Unidos y de Italia hacen tan sólo referencia a la libertad de prensa.

Por regla general, los órganos judiciales interpretan que los medios electrónicos están cubiertos por la libertad de expresión. Esto no sólo ocurre en tribunales de esos países. La propia Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que los medios electrónicos, al igual que la prensa, están protegidos por el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que establece el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, en términos prácticos la aplicación de los principios de la libertad de expresión no resulta tan nítida y precisa respecto a los medios de comunicación electrónicos. Diversos casos sirven de ejemplo para mostrar que la libertad de los medios electrónicos no puede ser simplemente considerada y operada de la misma forma en que ocurre con la libertad de expresión.

Hay cuestiones con sustantivas implicaciones. Una de ellas es la definición sobre quién ejerce el derecho de libertad de expresión en el contexto de los medios de comunicación electrónicos. Otra es, en qué medida un reportero, productor de programas o editor ejerce efectivamente este derecho, o se encuentra circunscrito a las políticas del medio de comunicación, o a los intereses particulares del propietario de ese medio. Por ningún motivo puede pensarse que los señalamientos y argumentos de reporteros, productores de programas y editores sean permanente e invariablemente los mismos que aquellos de los directivos o propietarios de las estaciones de los medios electrónicos tanto públicos como privados, respectivamente. En este contexto, guarda una complejidad la libertad de expresión individual que cada una de las partes pueda exigir a su favor. Otra cuestión de relevancia es respecto a los derechos que puedan reclamar radioescuchas y televidentes, para tener una programación equilibrada o determinar la continuidad de un programa específico, a pesar de que el propietario del medio electrónico desee cancelarlo.

Asimismo, está presente la problemática sobre el derecho de expresión de individuos o grupos, sobre tópicos de actualidad y su acceso a hacerlo a través de los medios. En el mismo sentido está el supuesto de que si este hecho ocurre, llegue a afectar o cancelar los derechos de libre expresión de los propietarios de los medios electrónicos. Por supuesto, un camino sería

el hacer a un lado cualquier conflicto. Por ejemplo, sosteniendo que la libertad de los medios electrónicos significa sencillamente el derecho de las compañías de medios electrónicos, ya sean públicas o privadas, de presentar en su programación lo que ellos consideraran conveniente, sujeto a condiciones y términos que impidieran la difusión de material con contenido obsceno o sobre la vida privada de una persona. En los Estados Unidos, éste es el enfoque aplicado en gran medida por la denominada Federal Communications Commission—FCC—, cuyo efecto ha sido el desregular en los años ochenta el contenido de la programación. Tanto para la FCC como para miembros del Poder Judicial norteamericano, éste es el camino que marca la quinta enmienda constitucional. Esta opinión parte de la idea de que sólo el licenciatario dueño de la empresa del medio electrónico en cuestión puede fundar debidamente su derecho de libre expresión en el contexto de los medios de comunicación electrónica. Sin embargo, por otra parte, no puede simplemente ignorarse el derecho de expresión de los radioescuchas y televidentes. El hecho de no tomarlos en cuenta parecería convertir el derecho de expresión de los medios en un derecho dirigido a proteger la propiedad privada en primer término, mismo que debería quedar sometido al derecho de expresión del público radioescucha o televidente.

El enfoque adoptado en los Estados Unidos contrasta con aquel establecido en la mayoría de los países europeos, donde las condiciones y términos de la programación están determinados por el interés público. Al respecto, por ejemplo, en la Corte Constitucional Alemana la libertad de los medios de comunicación electrónica es considerada como una libertad instrumental, sometida a una más fundamental libertad de expresión al servicio de los medios electrónicos y del público. De esta forma, la libertad de los medios electrónicos está protegida, en la medida en que su ejercicio y operación promueven el objetivo de la libre expresión en una democracia. En este sentido, la libertad de expresión no debe ser tomada principalmente como una barrera que impide el paso de la intervención gubernamental, como es el caso de los Estados Unidos. Ella debe ser entendida como la garantía constitucional de expresión, que requiere de la adopción de una legislación que le salvaguarde en el ámbito de los medios electrónicos. En este orden de ideas, por ejemplo, se puede lograr que ella no esté dominada o sometida a los intereses de autoridades gubernamentales ni de una empresa comercial. De esta manera se brinda una protección a los intereses

del auditorio a través de la presentación de una amplia diversidad de programas, donde, asimismo, se otorga un acceso a las opiniones de las minorías. El énfasis debe ponerse en el asegurar que las empresas de medios de comunicación electrónicos estén reguladas y operadas en forma tal que ellas promuevan el ejercicio del derecho a la libre expresión.

En la Corte Constitucional Italiana y en el Consejo Constitucional Francés, respectivamente, se encuentran interpretaciones muy semejantes a la anteriormente expuesta.⁸⁷² En el caso de la Gran Bretaña, aun cuando no está previsto en un texto constitucional escrito, se considera que la libertad de los medios electrónicos debe quedar sujeta a una regulación. Si el camino a seguir es el de la regulación, necesariamente la ley debe tomar en cuenta la libertad e intereses del radioescucha y del televidente, y no reducir la libertad de expresión y su ejercicio al ámbito exclusivo de los medios electrónicos. Por lo que toca al significado de la libertad de los medios de comunicación electrónicos, éste debe quedar incorporado a la garantía del espacio para actuar, frente al control gubernamental. Asimismo, la libertad de estos medios debe ser entendida como aquella que brinda un conjunto de derechos para su protección, promoción y desarrollo. Esta interpretación no contempla la generación de derechos individuales, con una connotación diferente cuando sean aplicados a una empresa pública o privada de medios electrónicos de comunicación.

Los comentarios anteriores necesariamente invitan a formular algunas condiciones características de la libertad frente al control del Estado. Esta libertad debe quedar protegida ante la aplicación de fórmulas que la puedan lesionar. Una de esas fórmulas es la aplicación de la censura de programas. Tal y como en la Gran Bretaña se señaló en 1986, el denominado Peacock Committee, la censura previa sobre libros, películas, obras de teatro o comunicación en medios electrónicos no tiene lugar en una sociedad libre.⁸⁷³ Por su parte, la Constitución alemana, en su artículo 5o., prohíbe la censura gubernamental a los medios de comunicación. Sobre este tema podría añadirse que en toda sociedad libre y democrática, esta libertad, asimismo, brinde a las autoridades en materia de medios electrónicos —públicos o privados—, una auténtica independencia del gobierno.

⁸⁷² Decision 225/1974 (1974) *Giurisprudenza Costituzionale*, 1775; Decision 86-217, 1986, *Conseil Constitutionnel*, Rec. 1986, 141.

⁸⁷³ Cmnd. 9824 (1986).

En Alemania, las consecuencias de la libertad del control gubernamental han sido ponderadas con amplitud. La Corte Constitucional en el referido Primer Juicio de Televisión, donde se examinó la estructura de los medios electrónicos de comunicación, subrayó la importancia de la libertad del control gubernamental. De esta forma, sostuvo que la creación por el gobierno federal de la denominada Deutschland-Fernsehen-GmbH, era contraria a la distribución de poderes entre el gobierno federal y el de los estados, así como violatoria del principio fundamental de libertad a los medios en cuestión, establecida en su artículo 5o. Este principio prohíbe el control gubernamental, de manera directa o indirecta, por autoridades o empresas encargadas de la dirección de esos medios. Sin embargo, no impide la representación gubernamental en la dirección de los mismos. La Corte Constitucional encontró que la nueva institución de los medios electrónicos debería estar completamente bajo la jurisdicción federal, así como que las bases que brindaban la independencia editorial podían ser fácilmente reformadas, en virtud de que ellas no estaban contenidas en un estatuto aprobado por el Parlamento. Su establecimiento, consecuentemente, sería incompatible con el artículo 5o. de la Ley Fundamental alemana.

En juicios posteriores se ha hecho énfasis en que la libertad del control del Estado requiere de la aprobación de normas por el Poder Legislativo. De esta forma, se aseguraría que el gobierno no pudiese ejercer alguna facultad sobre la selección, contenido u organización de la programación. Tanto en los juicios conocidos como Cuarto y Sexto de Televisión, diversas normas establecidas en leyes estatales fueron declaradas como inconstitucionales, en virtud de que autorizaban a un gobierno estatal o a una autoridad local, una discreción ilimitada para otorgar licencias y frecuencias.⁸⁷⁴ En el último juicio, la Corte Constitucional subrayó que el Parlamento debía promulgar una legislación con criterios generales, conforme a los cuales se otorgaran esas autorizaciones por una autoridad independiente, a efecto de evitar cualquier acto de discrecionalidad o arbitrariedad. La Corte Constitucional también estableció un principio básico para regir la integración y selección de las autoridades independientes de medios de comunicación electrónicos, como parte integral de la libertad del control gubernamental. Este principio se aplica tanto a los medios públicos como a los privados. Éste consiste en que los miembros de los consejos de los medios electrónicos no sean desig-

⁸⁷⁴ 773 BverfGe 118 (1986), conocido como el Cuarto Juicio de Televisión y 83 BverfGe 238 (1991)-Sexto Juicio de Televisión.

nados para proteger intereses de grupos, sino para servir al interés común, y que esos consejos administrativos estén integrados por una amplia gama de individuos pertenecientes a diferentes organizaciones, para asegurar la pluralidad y la imparcialidad en la programación.⁸⁷⁵

Los principios establecidos por la Corte Constitucional alemana, en contraste con los que rigen en la Gran Bretaña, difieren y llegan a ser incompatibles. Por principio, la BBC se rige por un decreto —*Charter*— establecido mediante una prerrogativa real —*Royal Prerogative*—, es decir, no está establecida mediante una ley promulgada por el Parlamento. En tanto que en Alemania los medios electrónicos deben ser regulados por una ley promulgada por el Parlamento, en la Gran Bretaña los medios se regulan mediante un decreto gubernamental. En este contexto, el decreto puede ser revisado en cualquier momento que el gobierno considere que la BBC ha incumplido con los términos de sus obligaciones y responsabilidades.⁸⁷⁶ Por supuesto, la decisión de revocar el decreto en cuestión no es una materia sencilla y libre de serias consecuencias. Incluso podría darse el supuesto de que tal decisión fuese cuestionada y combatida en el ámbito judicial. Sin embargo, existe claramente definido el precedente de la renuencia judicial de interferir en el ejercicio de las facultades gubernamentales otorgadas a través de prerrogativas reales.⁸⁷⁷ De esta forma, por regla general, en los países anteriormente mencionados, con frecuencia se encuentran acciones ante las respectivas instancias judiciales. La excepción se encuentra en la Gran Bretaña.

En lo que se refiere a las licencias otorgadas a medios electrónicos privados, ellas sólo pueden ser revocadas mediante una decisión de la autoridad denominada The Independent Television Commission, que actúa como un órgano regulador independiente. Asimismo, en la Gran Bretaña el gobierno disfruta de amplias facultades para inducir a las autoridades reguladoras de esos medios a no incluir ciertas cuestiones en programas. Antes de 1988, estas facultades fueron ejercidas en cinco ocasiones, para señalar en términos generales que la BBC no debe expresar su propia opinión sobre temas políticos. Sin embargo, a fines de 1988 el gobierno británico prohibió tanto a la BBC como a la IBA —entonces responsable de los me-

⁸⁷⁵ 83 BverfGE 238, 333-334 (1991).

⁸⁷⁶ Artículo 20, inciso 2, del decreto en cuestión.

⁸⁷⁷ Véase, por ejemplo, el juicio *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* (1985) AC 374.

dios privados comerciales— la difusión de programas donde se divulgasen entrevistas o mensajes de organizaciones calificadas como terroristas. Esta medida fue elevada a la opinión judicial y a la Cámara de los Lores —House of Lords—. En ambos casos la decisión del gobierno fue apoyada.⁸⁷⁸

Por lo que toca a la libertad individual, un punto de vista en relación con los medios electrónicos es que ésta sólo cubre el ejercicio de los derechos de los individuos para hablar en radio y en televisión. De acuerdo con este enfoque, los comunicadores en la radio y en la televisión, productores de programas y participantes —ya sea en calidad de expertos o entrevistados del público—, tienen el derecho a la libertad referida, frente a cualquier intento del gobierno para frenarla o limitarla.

La publicidad partidista y política en medios electrónicos puede ser considerada como una forma que abre el acceso a la participación de organismos y organizaciones políticas, así como para la obtención de información por cada miembro de la sociedad. Sin embargo, ello puede estar a favor de un reducido grupo de individuos. En esta exclusión pueden encontrarse también partidos políticos que por sus características se califican como minoritarios. En este contexto, resulta conveniente reflexionar en qué medida los partidos políticos minoritarios deben tener garantizado el derecho de contar con los recursos necesarios para realizar una campaña publicitaria en los medios electrónicos, o bien de participar en debates cuya difusión se realiza a través de estos medios. Para algunos, ese derecho se debe valorar tomando en cuenta dos consideraciones. Por una parte, el alto costo de publicidad mediática, que es pagado con recursos de las cargas fiscales impuestas al ciudadano. Por otra, tomando en cuenta lo que puede ser de mayor interés al público. Lo anterior lleva a valorar a su vez dos situaciones. Por un lado, la importancia de privilegiar la discusión y entrevistas con los candidatos y líderes de los partidos políticos que tienen una posibilidad real de llegar al poder, donde participen, asimismo, representantes del gobierno en el poder frente a críticos y miembros de los principales partidos de oposición. Por otro lado, la organización y presentación de debates, incluyendo a todos los candidatos y partidos participantes —por mayores o menores que sean—, en cada programa que organice el medio en cuestión.

En términos prácticos, los medios electrónicos han optado por el primer camino. Ello no significa que se hayan cerrado absolutamente las puertas a los partidos minoritarios. Cuando lo anterior ha sido puesto a la considera-

⁸⁷⁸ R. V. Home Secretary, ex parte Brind (1991) I AC 696.

ción de los órganos judiciales, por regla general, se encuentra que ellos han preferido no adoptar una decisión que responda con una estricta precisión el sentido que debe seguirse. Sus respuestas van dirigidas a fijar amplios principios que refrendan la obligación de los medios de comunicación de guardar una objetividad, imparcialidad y equidad, en lugar de establecer la existencia de un derecho de acceso en iguales condiciones y términos a favor de partidos mayoritarios y minoritarios, en cada programa organizado por un medio de comunicación masiva.

Puede argumentarse que la reglamentación de la publicidad política electoral es deseable como medida para asegurar un acceso a todos los partidos. Particularmente, a efecto de que la fuerza financiera de algunos de ellos no se desborde en un gran despliegue publicitario en los medios electrónicos, que provoque una desaparición de los partidos minoritarios en el mapa de la opinión pública. La publicidad política electoral, por su naturaleza, contenido, objetivo y efectos sobre la sociedad es sustancialmente diferente a la publicidad comercial, aun cuando se haga uso de las mismas o semejantes herramientas. La publicidad política electoral tiene hoy en día un impacto y correlación con la democracia y la participación de una sociedad. Este hecho obliga a reflexionar sobre fórmulas regulatorias que aseguren un cierto equilibrio y equidad para que todos los partidos sean escuchados por el electorado.

La construcción y desarrollo de una sociedad democrática requiere de medios y comunicadores con una comprensión de su quehacer en donde opere la crítica fundada y objetiva, surgida de hechos reales y demostrables. Asimismo, se precisa de un compromiso con la verdad y un rechazo al engaño y a la manipulación; de una actitud que contribuya a solucionar los retos, preñada de inconformidad ante las situaciones de ilegalidad, irregularidad e injusticia en agravio de la sociedad en su conjunto o en contra de cualquiera de sus miembros. Se necesita de una conciencia respecto a lo que debe ser del dominio público y lo que corresponde estrictamente a la privacidad de una persona o su familia, en el ejercicio de su propia libertad individual. Se hace indispensable una autocrítica que promueva el abandono de actitudes preferenciales que imponen diversos sistemas de intereses, para asumir actitudes abiertas, plurales, imparciales y objetivas, que permitan brindar la información que requiere una sociedad para su propio perfeccionamiento y el de sus instituciones.

Todo el anterior quehacer requiere necesariamente estar regido por un conjunto de principios y valores ético-morales, que medios y comunicado-

res asuman y cumplan, y con lo cual, asimismo, fortalezcan su propia credibilidad frente a la sociedad. Ello lleva a una autorregulación de la tarea informativa a través de códigos de conducta, y a su cabal y permanente cumplimiento. Entre los principales interesados en este tema necesariamente deben estar los propios medios y comunicadores que se caracterizan por su seriedad y profesionalismo, y que están comprometidos en promover y obtener la credibilidad y confianza de la sociedad.

La presencia de estos códigos de conducta se ha venido extendiendo en los últimos años en distintos y numerosos países. Del análisis de ellos resultan las siguientes características:

- La mayoría son documentos breves con un listado reducido de enunciados. Recientemente se empiezan a elaborar códigos con una extensión mayor.
- El contenido de un código depende significativamente del tipo de institución u organización que lo elaboró.
- Los intereses del comunicador o de alguna de sus organizaciones no son obligatoriamente iguales a los de los propietarios o directivos de los medios.
- Hay escasas diferencias entre los códigos elaborados para aplicarse por comunicadores de medios electrónicos y aquellos para regir a los periodistas de medios escritos —particularmente por lo que se refiere al establecimiento de diversas prohibiciones.
- En términos generales los códigos de conducta otorgan una especial importancia al objetivo de asegurar la confiabilidad de la información.
- Se incorporan elementos destinados a evitar la distorsión de las noticias, o presentar los hechos en forma tendenciosa.
- Se intenta evitar el privilegio de preferencias personales y la parcialidad, así como impedir la superioridad de conjeturas y rumores como un hecho consumado.
- Se incorporan los valores de la probidad y honestidad.
- Se establecen prohibiciones para cancelar la aceptación del soborno u otras formas para comprometer, inducir u obligar al comunicador a aceptar la integración y presentación de noticias a favor de intereses particulares —lo que incluye los intereses comerciales de los anunciantes en medios—, en lugar de los de la sociedad.

- Se establece en la mayoría de ellos el compromiso de confidencialidad con las fuentes de sus informaciones.
- Se incorporan cláusulas que prohíben expresamente a medios y comunicadores irrumpir en la vida personal de cualquier individuo.
- Se incluyen cláusulas a efecto de brindar una protección a la persona o personas, respecto de las cuales se ha dado una información.
- Se define cierto tipo de información sobre la cual tanto comunicadores como medios acuerdan que no debe ser publicada —entre estos supuestos puede encontrarse la divulgación de datos que adviertan a un criminal u organización terrorista a evitar la acción de la justicia, así como la identidad de víctimas de violación.
- Se prohíbe el uso de lenguaje discriminatorio sobre cuestiones relacionadas con raza, credo, color o sexo.
- Se llega a prever la solidaridad entre comunicadores frente a actos de agresión, represión y amenaza o por violación de derechos.
- Se encuentran normas que impiden el pago para la obtención de información a criminales o asociados, así como a individuos que mediante una remuneración develan el conocimiento de la comisión de un delito, pero que por ley es su obligación informar a las autoridades públicas. Sin embargo, se pueden encontrar ciertas excepciones a la prohibición de este tipo de pago a cambio de información.

En tanto que los objetivos establecidos por esos códigos pueden ser fácilmente observados, su materialización y cumplimiento por los propios medios y comunicadores resulta una cuestión que no es tan evidente, y demanda de un continuo examen. Al respecto se observa como conveniente la operación de instancias que determinen si los preceptos establecidos en ellos son verdaderamente cumplidos, o bien, en caso de violación a éstos, debidamente sancionados. La creación y trabajo de estas instancias tendrán una mayor solidez en la medida en que en esas tareas no sólo intervengan representantes del gremio informativo, sino también, y significativamente, miembros de la sociedad o de sus asociaciones civiles y organizaciones sociales. El incumplimiento de normas contenidas en esos códigos debe ser publicitado para que a su vez reciba la mayor sanción por la propia sociedad: el cuestionamiento sobre la verdad y objetividad que deben caracterizar a medios y comunicadores y, en su caso, la pérdida de la credibilidad. A través de

ellos se prevén bases de responsabilidad y principios conforme a los cuales se determinan compromisos y obligaciones.

Asimismo, puede subrayarse que el desarrollo de los códigos de conducta en el ámbito mediático debe estar guiado por fines precisos y concretos. Entre ellos destacan:

- Ejercicio de una crítica fundada y objetiva, basada en hechos reales y demostrables.
- Compromiso con la verdad y un rechazo al engaño y a la manipulación.
- Actitud que contribuya a solucionar los retos, presentando inconformidad ante las situaciones de ilegalidad, irregularidad e injusticia en agravio de la sociedad en su conjunto o en contra de cualquiera de sus miembros.
- Respeto a lo que corresponde estrictamente a la privacidad de un individuo o su familia, frente a la difusión de toda noticia.
- Actitud abierta, plural, imparcial y objetiva en la investigación, preparación y presentación de la información.

El actuar de los medios y comunicadores no ha estado ajeno a la influencia de modelos y políticas económicos. En tiempos recientes destacan en este sentido aquellos que encuentran su fundamento en el libre mercado. Diversos argumentos han buscado mostrar que el libre mercado es una condición *sine qua non* para que los medios cumplan su cometido democrático. Sin embargo, no existen los elementos contundentes para constatar que en efecto esto es lo que ocurre. En contraste, se observa que el libre mercado como un rector de la actividad mediática llega a provocar condiciones adversas a la democracia. En este orden de ideas, se pueden encontrar los siguientes elementos. Por principio, dentro de la economía de libre mercado los medios de comunicación privados son y operan como empresas, con intereses y objetivos definidamente mercantiles. Este hecho permite que el acceso a los medios de comunicación masiva por un ciudadano, así como la información que obtiene de ellos, queden sujetos al filtro de los intereses particulares de un medio de comunicación. De ocurrir este supuesto, la libertad de expresión queda reducida o sujeta al poder económico de quien puede pagar por expresar su opinión a través de los medios de comunicación, y, por tanto, la vida democrática resulta lesionada.

El mercado incide inevitablemente sobre la forma y contenido de lo que se reporta informativamente. Dentro del libre mercado, la presentación de

información difícilmente se confronta con las preferencias, intereses o ideas que caracterizan al grueso de sus consumidores. Este fenómeno está también acentuado por otras presiones, principalmente económicas, sobre el suministro de la información. El costo para recabar, organizar y presentar información es alto. Paralelamente, diversos intereses económicos buscan protegerse y avanzar, mediante la información que recibe la sociedad. Para tal efecto, ellos ejercen una actividad destinada a promover la presentación de información que más les conviene. De esta forma, aparecen numerosas y sólidas observaciones que evidencian que el libre mercado no es condición necesaria para tener medios de comunicación libres, ni que tampoco puede aceptarse como la fórmula más conveniente para asegurar que la prensa actúe como un contrapeso respecto al poder del gobierno.

La responsabilidad social exige cada vez en forma más evidente la necesidad de contar con modelos y políticas alternos al libre mercado. En ellos se deben privilegiar las necesidades y demandas de las mayorías. Asimismo, deben tener como objetivo principal el logro de una distribución justa y equitativa de la riqueza entre todas las clases sociales, en lugar de favorecer a unos cuantos. Entre una de estas riquezas más preciadas en la democracia está la información.

No puede dejar de verse que la globalización de los medios y de los sistemas informáticos ha pronunciado un proceso de amplia concentración de los mismos. La monopolización de los medios de comunicación puede tener variados efectos. Entre ellos pueden estar la pérdida de la diversidad, de la pluralidad, de la objetividad, de la imparcialidad, y de la atención a los problemas sociales, políticos y económicos que afectan sustantivamente a toda una sociedad. Diversos ejemplos muestran que los monopolios informáticos tienen como objetivo superior el logro de ganancias.

El monopolio de los medios no sólo reporta una utilidad económica, sino también política, ya que su fuerza les permite ejercer una presión real para obtener un trato favorable por parte del gobierno. Las formas en que la ejercen presenta variedades por demás sofisticadas. Su impacto puede ser tan significativo que puede afectar la propia estructura del proceso democrático. Inevitablemente, la concentración de los medios de comunicación sin una estructura plural e incluyente genera condiciones que ponen en riesgo la vida de la democracia. A efecto de reducir el impacto adverso de este fenómeno, se debe buscar una dispersión del poder de los medios.

Hoy en día se observa una creciente competencia en las formas de comunicación, así como en el desarrollo de las nuevas tecnologías en este

campo. Teléfonos celulares, televisión por cable y satelital, computadoras e Internet, son vehículos de comunicación sobre los cuales la ciudadanía realiza un gasto y utilización crecientes. Cada uno de ellos en lo particular refleja un propio avance tecnológico diario, a lo cual se suma el nacimiento de otras tecnologías. Sin duda alguna este fenómeno ha incidido significativamente, y seguirá teniendo un impacto de relevancia en la conducta y comunicación del ciudadano, tanto en el ámbito público como en su vida privada.

El desarrollo tecnológico en el campo de las telecomunicaciones tiene un impacto en la vida política y sobre la naturaleza de la comunicación electoral. En tanto que la radio y la televisión transformaron los foros tradicionales de expresión y mensaje político, las nuevas tecnologías mediáticas tienen un alcance aún mayor. El crecimiento de la televisión por cable ha permitido la cobertura de un auditorio más amplio. Las teleconferencias satelitales en apoyo a candidatos permiten una participación más activa del auditorio a lo largo de un país e incluso desde otros países. Asimismo, a través del uso de computadoras se logra el manejo de listas y la generación de correo personalizado con mensajes y ofertas políticas. Por su parte, el Internet permite alcanzar auditorios más allá de cualquier frontera geográfica en cuestión de minutos, y establecer una comunicación más directa, particular e incluso interactiva. En este contexto, se hace necesario cubrir el vacío jurídico o rezago normativo generado por el rápido y amplio desarrollo de las nuevas tecnologías mediáticas.

La importancia del avance tecnológico informativo en el ámbito de la democracia puede ser ampliamente observada tomando en cuenta que las sociedades modernas viven crecientes problemas para encontrar un equilibrio entre sus realidades y sus ideales. En la actualidad, en un contexto donde la participación en procesos electorales y otras condiciones de espacio para la decisión ciudadana se concretan a ciertos vehículos limitados y tradicionales, donde, asimismo, hay una creciente decepción o pérdida de credibilidad en la política, en sus instituciones y en sus actores, diversos analistas y miembros de la sociedad ponen en las nuevas tecnologías de la información una especie de esperanza. Aun cuando puede comprenderse el vínculo entre el desarrollo tecnológico y la democracia, debe subrayarse que el potencial e impacto del primero a favor del segundo todavía es indefinido e incierto.

En este contexto, no puede ignorarse que en varias formas se obtiene la lectura de que hay una exigencia ciudadana para intervenir de manera más

activa y directa en la toma de decisiones públicas. Este hecho, necesariamente, obliga a hacer uso de los nuevos desarrollos tecnológicos mediáticos, para encontrar nuevas fórmulas de participación ciudadana. Al respecto, hay condiciones que contribuyen a mostrar la necesidad de las mismas. Así, no puede pasarse por alto diversas manifestaciones organizadas por sectores de la población o provocadas por algún interés político personal. Entre ellas, por ejemplo, pueden encontrarse la interrupción de vías de comunicación o la toma de instalaciones de servicios públicos. No debe perderse de vista que esos hechos pudieron no haber florecido, o bien sus causas llevadas por otras vías institucionales de expresión, si los intereses ciudadanos en cuestión hubiesen sido atendidos debidamente con antelación, o si hubiese un acceso abierto a otros caminos de expresión y protesta. Estos otros caminos pueden ser brindados por los desarrollos tecnológicos que permitan la expresión y participación del ciudadano. En este orden de ideas, el Internet es visto con una relevancia especial.

El deseo de encontrar en el uso del Internet una respuesta en el sentido anterior no puede hacer a un lado el observar la presencia de limitaciones y efectos complejos. Por ejemplo, debe tenerse presente que el Internet permite a los miembros de su auditorio la posibilidad de obtener respuestas a sus cuestionamientos particulares. Lo anterior puede estar derivando en que el grueso de la masa del auditorio se desgrane en masas segmentadas. Algunos especialistas observan que se obtienen grandes ventajas con la creciente individualización de la participación ciudadana a través del Internet. Sin embargo, el punto central de análisis a la luz de la democracia es cuestionarse si en este orden de comunicación individualizada o segmentada el proceso de participación ciudadana y elección de representantes populares pueden resultar fortalecidos. Por ningún motivo puede dejarse de considerar que la tendencia hacia una comunicación más personalizada e interacción comunicativa entre ciudadanos de forma individualizada puede resultar en una fragmentación de intereses y demandas de la ciudadanía en los ámbitos político, económico y social.

En torno al uso del Internet, se tiene que reflexionar necesariamente sobre la condición económica, cultural y social del individuo. En su uso pueden quedar excluidos innumerables ciudadanos, dada su situación financiera, el grado de alfabetismo, idioma y desarrollo económico de su país. Un requisito indispensable para utilizar el Internet es tener una computadora y contar con el servicio correspondiente. Sin embargo, para un gran

número de ciudadanos una computadora es un bien costoso, así como contar con la infraestructura técnica a través de la cual pueda tener acceso a la información que se brinde a través del mismo. Esta condición invita a pensar en problemas que inciden en el campo de la igualdad y la equidad. Tomando en cuenta la segmentación de la ciudadanía que se genera en el uso del Internet, sumado a la anterior condición de desigualdad o inequidad, resulta relevante reflexionar sobre la resistencia que puede tener la democracia para soportar la presencia extrema de los anteriores elementos.

Por otra parte, el Internet no está ajeno a problemas que afectan a otros medios de comunicación masiva. Al respecto, surgen interrogantes sobre diversas cuestiones de importancia. Entre ellos se encuentran los siguientes: el hecho de informar a la ciudadanía, dando prioridad o no a intereses económicos; la inclinación del usuario a recibir y leer la información que responde a su interés particular; la obtención de datos sobre los temas que realmente son de relevancia para la ciudadanía. Los signos apuntan en el sentido de que los principios y valores mercantiles se extienden crecientemente influyendo en forma sustantiva la conducta y acciones del internet, al igual que otros medios de comunicación masiva en todo el mundo, trátase de países con una democracia o no. Ello será factor que contribuya al decrecimiento en la calidad y contenido de la información, así como el fortalecimiento de la competencia mediática en términos de lo espectacular y comercial, para obtener un mayor auditorio con lo que se satisfaga simplemente a núcleos de consumidores. El desarrollo del Internet con una directriz mercantilista, necesariamente aumenta la tensión existente entre la democracia y los otros medios tradicionales de comunicación masiva: por una parte, informando a la sociedad amplia y objetivamente, a efecto de que sus miembros participen adecuadamente y decidan sobre sus necesidades reales, así como respecto a las soluciones que requieren; por otra, el integrar, presentar y desarrollar información viendo a la sociedad como un conjunto de consumidores.

Sin duda alguna es correcta la visión de que los avances tecnológicos pueden ser factores que contribuyan a abrir nuevas y más amplias vías de participación y expresión ciudadana, y, por tanto, puedan tener un impacto a favor de la democracia. Sin embargo, la realidad muestra que los mayores esfuerzos e intereses se vierten para hacer de esos avances tecnológicos, herramientas para fines comerciales. Así, se puede observar a través del uso del Internet, un ciberespacio dominado por información con ofertas y transacciones mercantiles. En consecuencia, las posibilidades de dar un

uso a los avances tecnológicos mediáticos a favor de la democracia van quedando ampliamente rebasadas por intereses comerciales.

Como se ha señalado, la democracia y los medios de comunicación tienen una relación directa y estrecha que se hace simbiótica, inherente uno al otro. Los medios de comunicación masiva tienen un amplio e importante campo de acción en la vida política, económica, social y cultural de toda sociedad. Ellos constituyen las fuentes más importantes de información y expresión de la ciudadanía y su gobierno. Ellos son indispensables para la participación de cada individuo, así como para la formación del diálogo, consensos y toma de decisiones. Ellos son contrapesos y herramientas para el escrutinio del poder político y económico.

Sin embargo, se encuentra que los medios también pueden erosionar a la democracia. Ante la existencia de esas acciones adversas, así como de una concentración monopólica y globalizadora en la propiedad de los mismos, y la marcada tendencia comercial de éstos, se hace presente la necesidad de valorar una reforma de los medios de comunicación masiva. Si se otorga un auténtico valor a la vida de la democracia, se debe seguir este camino. Esta reforma debe partir, fundamentalmente, de las siguientes bases:

- Creación de nuevos vínculos entre sociedad y gobierno.
- Establecimiento de nuevas fórmulas y canales de participación para la decisión ciudadana.
- Compromiso y responsabilidad social de medios y comunicadores.
- Presentación por los medios de información con contenido predominantemente social, sin fines comerciales.
- Regulación de los medios que no limite sus libertades, sino que brinde una señalización del quehacer informativo para alcanzar los principios y fines de la democracia.
- Presencia de medios de comunicación públicos, con participación de miembros de la sociedad y representantes de sus asociaciones u organizaciones.
- Respeto cabal a la privacidad y dignidad del individuo y sus familias.
- Creación de instancias de escrutinio por la ciudadanía sobre los medios y comunicadores.
- Medidas antimonopólicas.
- Recursos institucionales para la ciudadanía que permitan corregir conductas y prácticas mediáticas en contra de la democracia.

Los cambios que el mundo vive y seguirá enfrentando requieren de medios de comunicación y comunicadores comprometidos con la democracia, para asegurar el desarrollo de la sociedad en ese sentido. La información que ellos brinden será determinante para toda la sociedad. En consecuencia, medios y comunicadores tienen ante sí la oportunidad de ser actores centrales en el desarrollo de una sociedad participativa, deliberativa, incluyente, plural y solidaria, cuyas decisiones sean resultado de consensos y compromisos. Ellos tendrán resultados más positivos en la medida en que su quehacer esté marcado por la defensa de la libertad del individuo, sumado al respeto a su privacidad y dignidad, salvaguardando en todo momento sus derechos humanos.

Tal y como se ha afirmado en otro trabajo: “El poder es sustancia vital de todo sistema político. Lo que distingue a unos de otros sistemas es el conjunto de valores, principios, fórmulas, instituciones y mecanismos a través de los cuales el poder se adquiere y se ejerce”.⁸⁷⁹ Los medios no están exentos de esta afirmación. Ellos tienen poder. Ellos son un factor real de poder político, económico, social y cultural. El alcance, influencia y poder de los medios puede construir u obstaculizar el surgimiento, transición, desarrollo o consolidación de la democracia. Este fenómeno hace indispensable entender la tensión o resistencia que se puede llegar a formar entre el poder, intereses, prácticas y estructuras operativas de los medios de comunicación, por una parte, y los ideales y fines de la propia democracia, por otra. Consecuentemente, de acuerdo con los ideales y fines de la democracia, en ningún momento puede dejarse su actuación como un poder ilimitado e independiente. En todo momento debe quedar sometido al Estado de derecho y abierto al escrutinio de la sociedad.

La información es poder. La información debe ser del pueblo. Así se construye la democracia.

⁸⁷⁹ Stein Velasco, José Luis, “Constitucionalismo, poder y legitimidad”, en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p. 345.