

Javier Corral Jurado

Medios de comunicación y transición política.

Un enfoque desde la
perspectiva del derecho
a la información

Diputado, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y
Cinematografía, de la H. Cámara de Diputados de México.

diálogos
de la comunicación

● Javier Corral Jurado

Ponencia presentada por el Diputado Javier Corral Jurado, Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados, en el Simposio Internacional «Mediamorfosis XXI» celebrado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey el 24 de febrero de 1999.

El momento en que se verifica el foro no puede ser más oportuno pues en los últimos meses se ha abierto una discusión que esperamos pronto se convierta en un debate serio y de altura, sobre el papel que desarrollan los medios de comunicación en nuestro país, y fundamentalmente sobre la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico en materia de libertades de expresión e información y de derecho a la información.

Lo que en realidad acontece es que el desarrollo vertiginoso de los medios de comunicación, producto por un lado de los avances científicos y la aparición de las nuevas tecnologías, y por otro de la liberalización de la economía y la aparición de una competencia real, nos han advertido no sólo de la sociedad de la información en que vivimos, sino de la influencia real que ejercen sobre ella y el poder por el que compiten los medios masivos de comunicación con los tradicionales actores del proceso político en México.

Coincido con el Doctor Javier Esteinou Madrid en el sentido que «estos se han convertido en el centro del poder contemporáneo de nuestra Nación». De haber sido instrumentos de difusión relevantes en los 20's, de convertirse en el cuarto poder político a partir de los 60's, como corresponsables del poder, en la década de los 90's se han transformado en el vértice del poder actual.

Más aún, han llegado a imponerle a la Nación una agenda propia.

El funcionamiento de los medios ha atravesado la operación práctica de todas las instituciones sociales básicas para la dirección del país, al grado que ha sustituido en algunos periodos o reubicado en otros a los órganos de administración social más débiles o que están en crisis de funcionamiento y legitimación.

Ante la baja de credibilidad de muchas de nuestras instituciones, la capacidad de influencia y seducción de los medios ha construido nuevas credibilidades y hegemonías basadas en estrategias de mercado a partir del rating.

«En el espacio de relación simbólica que permanentemente producen los aparatos cotidianos de comunicación entre emisores y colectividades es donde diariamente se construye o destruye mental y afectivamente al Estado y a la sociedad mexicana. Por consiguiente podemos afirmar que en la sociedad mexicana de la década de los noventa, cada vez más, las batallas políticas o sociales se ganan o se pierden en los medios de comunicación colectivos y no en otras áreas de las contiendas sociales».¹

En otras palabras, a partir de las grandes capacidades persuasivas que han conquistado los medios sobre los campos de conciencia de los auditorios, las verdades mediáticas sustituyen cada vez más al resto de verdades sociales, incluyendo a las jurídicas, éticas y morales.

Por ello mismo, atrás quedaron como métodos reconocidos que buscaron y conquistaron el voto, el mitin en la plaza de armas, el volanteo en los lugares concurridos, las visitas casa por casa, el perifoneo abierto por las calles; la comunicación ahora es a distancia, mediática, y así

como se ha sustituido el contacto personal con los ciudadanos en la conquista del voto, también se empieza a confundir la comunicación política con la publicidad y se sustituye la propuesta programática que debe darle contenido al voto por la producción de imágenes estrictamente publicitarias.

Frente a este contexto, y por las circunstancias específicas del arreglo institucional que durante muchos años ha operado entre el poder político del régimen priista gobernante y un sector de los medios, sobre todo en la radio y la televisión, es comprensible y justificable que se diera un enorme esfuerzo por parte de los partidos políticos por conquistar mayores espacios y mejores tiempos en radio y televisión para la difusión de sus mensajes.

Sin duda la reforma electoral de 1996 tuvo avances significativos en la relación estricta ente medios y partidos, dentro del proceso de transición política y la democracia, pues introdujo el derecho de aclaración de los partidos, coaliciones y candidatos en radio y televisión²; y amplió la obligación de que los tiempos de Estado destinados a los mensajes de los partidos políticos se transmitan en horarios de mayor audiencia.³

Además, los lineamientos generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información o

difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos que acordaron los partidos en el seno del consejo general del IFE, constituyeron un intento de avanzar pero en los tres casos señalados, estamos ante normas jurídicamente imperfectas, puesto que ninguna obliga su cumplimiento al no señalarse los mecanismos a través de los cuales se puede ejercer el derecho en el caso de la aclaración, además de circunscribirlo a las campañas; ni se prevé una instancia y una facultad encargada de hacer cumplir a los concesionarios «referente a los tiempos de mayor audiencia». Esto a la vez está aparejado con la ausencia de instrumentos y mecanismos confiables y públicos, independientes de los propios medios, que nos permitan medir y conocer su audiencia, circulación y penetración real en la sociedad. Y en el caso de los lineamientos constituye en realidad una carta de intención que puede o no ratificarse, pues no tiene ningún carácter vinculatorio.

Sin embargo, es indiscutible que por sí mismos constituyen un avance, que obliga hoy a los legisladores a perfeccionarlo.

Lo inadmisibles sería que el acceso plural, equitativo y democrático a la radiodifusión, que la objetividad, calidad uniforme en el manejo de la información, que el derecho de réplica, que el manejo equitativo de los tiempos de

transmisión, la importancia de las noticias, la responsabilidad de los medios de comunicación electrónicos, que la especificación de las informaciones noticiosas de aquellas que son pagadas, es decir las gacetillas, que el respeto a la vida privada, en suma, que los lineamientos generales de radiodifusión del IFE como exigencia del derecho a estar informado, se reduzca en términos de nuestro proceso de transición democrática, a un mero asunto de relación entre los partidos y los medios de comunicación y no se busque, o lo que es peor, se renuncie a hacerlo a toda la sociedad.

Sería penoso y autodestructivo para el propio régimen de partidos y estaría incompleta nuestra transición, si la lucha por la equidad y el acceso democrático a medios fuese un pastel sólo repartible entre nosotros los que participamos en política partidaria. La lucha por el acceso democrático a la información y por lo tanto a los medios debe tener como motivo fundamental al ciudadano. El ciudadano es el sujeto esencial de la democracia, y el destinatario final de la comunicación, es la razón de ser de una y de otra.

La disponibilidad de la información es un asunto clave para la democratización. Un sistema de privilegios en la disponibilidad de ésta es un sistema que no puede llamarse democrático. Hay que recordar que el control de la

información es una de las formas más importantes del poder.

La construcción de la democracia pasa por la vida cotidiana, trasciende sensiblemente al mero momento del sufragio porque en todo momento debe contar y requerir del ciudadano para la estructuración de los órganos y las decisiones del poder. Los medios y no los partidos están presentes con su oferta cultural cotidianamente.

Por eso muchas constituciones en el mundo saben que «solamente un ciudadano bien informado puede ser un ciudadano democrático»⁴ «La democracia se alimenta y de hecho depende de que los ciudadanos puedan normar su criterio y realizar juicios informados sobre los temas centrales de su vida y la del país»⁵.

Ya lo decía el filósofo y político Efraín González Luna, que «la conciencia clara es un elemento fundamental para el juicio correcto. Y la opinión pública hace las veces de conciencia de la comunidad, y es tan importante para las naciones como la conciencia para las personas. Por ello requiere siempre de estar informada a la luz de verdades luminosas. Sin opinión pública debidamente informada, la sociedad está a la deriva; se coloca como un trágico dato de supervivencia, resto del sufragio en que se pierde la esencia personal».⁶

Los ciudadanos requieren información, análisis y opiniones -en ese orden- para poder decidir por sí mismos y, sobre todo, para poder discernir su propio interés en un ambiente crecientemente complejo. Sin medios profesionales dedicados a satisfacer las necesidades de información de la ciudadanía la democracia acaba siendo una imposibilidad. Por eso, sin ceder ante la intimidación, o al linchamiento público, debemos reafirmar con hondas convicciones que se trata de un tema de la Nación, que la auténtica democratización de México, que la reforma integral del Estado tiene como condición sine qua non la necesaria democratización de los propios medios de comunicación. Y que por lo tanto el debate sobre el papel que desempeñan y la actualización de su marco jurídico no podrá ser silenciado, porque se equivocan quienes pretenden advertir que se trata del capricho de una persona o de un partido, desconociendo que estamos ante un impulso social postergado por más de veinte años.

En la búsqueda de una reforma legislativa los preceptos de libertad y límites deben estar claros, ninguna ley basta por sí misma para garantizar su aplicación, es necesario desandar un largo camino de duplicidades, contradicciones, vacíos y ambigüedades.

Las viejas prácticas de condicionar la libertad de expresión

y fomentar la censura favoreciendo la aplicación del «criterio y discrecionalidad» de funcionarios ante la complacencia de quienes tienen para sí el privilegio de los medios de expresión, deben quedar excluidos.

El derecho a la información tiene una sustancial significación si hablamos de la formación de la opinión pública ya que ésta deberá fundamentarse en la pluralidad de la información, en unos medios masivos, vehículos procuradores de la opinión y el diálogo de la sociedad y un Estado custodio del interés público. Condiciones que en el presente están lejos de ser una realidad.

De nada serviría un derecho a la información enmarcado en nuestra Constitución como un derecho fundamental, si para ejercerlo se debe solicitar permiso a la autoridad o si se dispone de instrumentos legales ambiguos y parciales que fácilmente puedan ser aplicados para esconder la verdad o la opinión divergente de los intereses de la autoridad.

La reglamentación constituye un instrumento primordial pero su aplicación deberá estar lo más lejos posible de lo político y administrativo, y de ser competencia exclusiva de los medios involucrados o de la autoridad gubernamental. Su vigilancia y operación deben ser asunto de una instancia autónoma que pueda, de manera responsable, apelar

para su cumplimiento al propio poder legislativo, a la autoridad administrativa, al operador del medio o al profesional de la comunicación.

La procuración de justicia en el ejercicio de un derecho no debe depender de ninguna instancia gubernamental, pues la información es más que un dato administrativo o jurídico, es base fundamental de la cultura en su sentido más amplio.

El debate sobre este concepto en nuestro país se ha desarrollado más en términos políticos que jurídicos, por la naturaleza misma del asunto y los intereses que afecta además de una larga historia de autorregulación que al pretender normarse desata un falso enfrentamiento entre libertad y derecho, o lo que es lo mismo, enfrentar como enemigos irreconciliables a la libertad con sus límites.

De ahí pues, que muy lejos de intentar coartar las libertades de expresión y de información, lo que debemos buscar es el establecimiento de reglas transparentes para que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar ambas libertades junto con el derecho a la información pública, y que los ciudadanos puedan ejercerlo.

En materia electoral hemos avanzado hasta prácticamente resolver el grave problema que representaba contar con organismos electorales en manos del gobierno; en res-

puesta a una demanda social, la organización y calificación de las elecciones ya no está bajo el control gubernamental a través de la Secretaría de Gobernación. Hemos avanzado a tal grado que de iniciar con una institución descentralizada del poder público, ahora existen organismos autónomos y ciudadanizados que imprimen confiabilidad a los procesos electorales.

Igualmente hemos avanzado en la conformación de un conjunto de instituciones diversas en materia de tribunales laborales y agrarios, en materia de Derechos Humanos, hasta la creación misma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de la cual se ha logrado la promoción, desde fuera del gobierno, de una cultura de respeto y promoción de nuestras garantías individuales. El siguiente paso es lograr la completa autonomía de esa institución, como ya se ha logrado con el IFE.

Así es como paso a paso hemos ido hacia una normalidad democrática, como parte de la transición política en la que nos encontramos.

Pero en este momento, cuando hablamos de globalización, de revolución digital y de nuevas tecnologías de comunicación, nos damos cuenta que nuestra transición política no alcanza todavía a los medios, frente a lo cual, algunos de ellos postulan una especie de excepción jurídica, llegando a formular el

principio que -como piedra angular de su filosofía de la impunidad- «no hay mejor ley que la que no existe»⁷ o lo que es peor, «la ley de imprenta es perfecta porque no se aplica»⁸.

Quiero a propósito de esta premisa, citar las palabras del doctor Ernesto Villanueva, quien, gracias a su trabajo en materia del Derecho de la Información, ha establecido en nuestro país las bases para el estudio de la materia, a partir de fundamentos jurídicos del derecho comparado:

«El mundo del fin de siglo y de milenio encamina sus pasos en forma recurrente hacia la democracia, de la cual la información no podría, en modo alguno, ser ajena. Por el contrario: la democracia habrá que entenderla como el gobierno del pueblo en libertad. Esta sociedad de la libertad puede florecer, sin embargo, si existe viva una cultura de la información, fundada en el pluralismo, la veracidad, la imparcialidad y la equidad. Pero darle tales improntas a la información requiere de algo más que la voluntad cotidiana de los sujetos universales de la información. Es necesario traducir tales afañes libertarios y los valores democráticos en normas de derecho vigente y, complementariamente, en valores deontológicos»⁹.

Y es que no está por demás reiterar que sólo el derecho puede brindar seguridad a la libertad.

En ese sentido, las libertades de expresión e información y sus derechos conexos constituyen instrumentos idóneos para preservar el Estado de derecho y favorecer las prácticas democráticas porque generan contrapesos frente al ejercicio del poder. Más aún: constituyen una polea de transmisión de conocimientos para que los individuos pasen de la condición de súbditos a ciudadanos.

El dato esencial de este debate es que en una democracia que en verdad se precie de serlo no puede haber poderes impunes, ni poderes limitados. En tal sentido, corresponde al legislador adecuar a un marco jurídico el desarrollo acelerado en materia de comunicación.

Es necesaria esa certidumbre jurídica para que los ciudadanos puedan ser más libres.

Lo importante de este debate es no confundir o contraponer a la ética con el derecho. Hoy en México las tradicionales instancias que siempre se han opuesto a esta legislación, se han encargado de establecer esa confusión, abonando al retraso jurídico por el que atraviesa la materia.

El propio Presidente Zedillo afirmó ante los empresarios de los medios electrónicos que hoy la sociedad está preguntándose en dónde radica el contrapeso frente al indudable poder que ejercen los

medios de comunicación, a quién le rinden cuentas. Se refirió al sensacionalismo que -expresó- busca una falsa rentabilidad. Describió cómo los medios confunden los asuntos públicos con los privados, cómo recurren al escándalo para atraer lectores, radioescuchas o televidentes. Lo que asombra del discurso presidencial es que teniendo tan claro el diagnóstico yerre totalmente en el remedio. Puesto que propone únicamente la autorregulación de los propios medios de comunicación.

Tal propuesta, dice Miguel Ángel Chapa, «es engaño o utopía, pues requiere madurez en la sociedad, como la que falta en un cruceo muy concurrido cuando fallan los semáforos y la circulación queda a cargo de los interesados».¹⁰

Luis Rubio lo plantea de manera magistral: «Dentro y fuera del gobierno las voces justificadoras del inmovilismo -y de las peores tradiciones de los medios en sus relaciones con el poder- llevan varias décadas reduciendo su respuesta a las más elementales propuestas de discusión del tema, a una frase por demás ilustradora de la cultura de la ilegalidad que cubre todavía tan vastas zonas de nuestra sociedad: es preferible la impunidad ante todo exceso en la gestión de los órganos informativos que el riesgo de caer en la arbitrariedad al tratar de ajustar sus actividades a las normas pro-

pias de un estado de derecho moderno».¹¹

El Presidente Zedillo dice que el Estado no puede imponerle principios éticos a los comunicadores. Y tiene razón, pero agregamos, el Estado no puede imponerle principios éticos a nadie. Pero desconoce que a lo que el Estado no puede renunciar es a su obligación constitucional de establecer reglas que procuren el equilibrio y protejan a la sociedad.

El derecho a la información se encuentra fundamentado en el artículo 6 de la Constitución General de la República, en virtud de la adición de 1977, misma que establece: «El derecho a la información será garantizado por el Estado». Este derecho, sin embargo, no ha podido ser garantizado.

Las disposiciones jurídicas que norman la actividad de la comunicación social existentes -que a la fecha están formalmente vigentes- se encuentran en ordenamientos inoperantes, no tanto por lo añejo de su promulgación (la Ley de Imprenta data de 1917) sino por su falta de aplicación y consecuencia con la realidad normada.

La normatividad de las libertades de expresión e información y del derecho a la información cuenta en México con el respaldo del marco internacional establecido por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de

Estados Americanos, por lo que cualquier propuesta que se desarrolle deberá contemplar lo que ya es norma mexicana y debe ser aludida en los considerandos de la normatividad.

Continuar con la inoperancia de derechos tan fundamentales como los establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y ratificado por el Senado en 1980 y publicado en 1981 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, de 1969, aprobados por el Senado en 1980 y publicado en 1981, coloca al Estado en el incumplimiento de una responsabilidad llamada a garantizar tan importante derecho civil.

De ahí que hoy enfrentamos como país una penosa recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que por primera vez en la historia de sus informes anuales sobre la situación que guardan los derechos humanos en el continente, hace a una Nación, y en la que en su capítulo diez, numeral 670, urge al Estado Mexicano a «que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva».¹²

Dentro de los fundamentos de la recomendación, en el numeral 187, la Corte

Interamericana de Derechos Humanos manifiesta: «La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre»¹³

No legislar en la materia no sólo constituye un incumplimiento jurídico sino una irresponsabilidad social que los poderes constituidos deben valorar antes de tomar la decisión de establecer o no reglas claras para el debido ejercicio de los derechos constitucionales de las libertades de expresión e información y del derecho a la información.

Puedo afirmar que todo lo anterior encuentra sentido en los proyectos legislativos que hoy se encuentran en revisión.

- Cumplir con el compromiso adquirido de generar las normas secundarias al mandato establecido por los Convenios Internacionales celebrados por México y aprobados por el Senado.

- Dar marco y garantías al trabajo profesional del informador al establecer la cláusula de conciencia -para que los periodistas no sean obligados en sus medios a difundir aquello que sea contrario a sus creencias o a sus códigos éticos- el respeto al secreto de sus fuentes informativas, a la integridad de su trabajo profesional y el acceso a la información de interés público.

Otro de los temas morales es transparentar las reglas de la relación Estado-medios generando con ello mayor credibilidad en ambas instituciones. El gasto público en medios de comunicación debe tener criterios claros y provenir de recursos contenidos en partidas presupuestales específicas y estar sujetos a las disposiciones orientadas al control y fiscalización del gasto público.

Que la contratación de publicidad o inserciones satisfaga requisitos mínimos en los medios, tales como la certificación de tiraje, circulación y cobertura. No contar entre los accionistas o propietarios del medio con familiares hasta cuarto grado en línea directa y hasta segundo grado en línea colateral de cualquier servidor público de la dependencia o entidad relacionado directa o indirectamente con la contratación.

Igualmente establecer las normas de operación y ampliar la tarea de los medios de gobierno a medios de servi-

cio público, en los cuales la sociedad tenga una participación activa. Esta es una reconversión fundamental para el desarrollo democrático del país.

El tema central es la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información, que los expedientes y asuntos gubernamentales dejen de ser privados y en muchos casos secretos. No es posible que México siga compitiendo en medio de la globalidad, cuando ni siquiera se tiene acceso a los archivos oficiales; es bochornoso que a treinta años de la matanza de Tlatelolco estemos todavía ayunos de lo que realmente pasó, por la inexistencia de legislación en la materia.

Nosotros estamos de acuerdo en que debe existir una instancia plural para la responsabilidad compartida de la vigilancia y arbitraje de los asuntos relacionados con las garantías de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información y del derecho a la información. Se ha propuesto al respecto un Ombudsman de la Información a partir de un instituto.

Hay una tendencia mundial a incorporar a la sociedad en la vigilancia y aplicación de la ley. En muchos países ya existen estas instancias, pues son mecanismos no punitivos, pero sí eficaces y prácticos para la defensa moral de los ciudadanos frente al Estado y los medios de comunicación.

¿Cómo podría ser este Instituto? Podría tomar el camino que recorrió IFE o quedarse en su primera parte, como un órgano desconcentrado de la administración pública federal.

Es importante que esta instancia desarrolle, en el ejercicio de sus funciones, objetivos muy claros:

* Promover el respeto irrestricto a las libertades de expresión y de información, y procurar la defensa y vigilancia del derecho a la información de todos los mexicanos, mediante la promoción de una cultura de legalidad y responsabilidad.

* Asesorar e informar a la sociedad en general, respecto a la naturaleza, alcances y responsabilidades de las libertades de expresión e información y del derecho a la información; estimular contenidos en los medios, conciliar los intereses de los actores, impulsar una mayor conciencia de responsabilidad y compromiso, conocer las quejas que se presenten para resolver las controversias entre los medios, la sociedad y el Estado.

En todo esto se ha pensado cuando se revisa el proyecto presentado en abril de 1997; nadie quiere coartar la libertad de expresión, eso simplemente es imposible, la Constitución determina claramente sus límites y garantías. El problema real es que hay quienes -aun en esta nascente democracia- no quie-

ren asumir frente a la sociedad ninguna responsabilidad.

En resumen: la transición política, la transición democrática de fin de siglo no es posible si carecemos de seguridad jurídica en materia de medios de comunicación. Lo anterior únicamente puede ser posible a través del establecimiento de mecanismos que obliguen a que ocurran procesos transparentes, tanto en el otorgamiento de concesiones de radio y televisión, como en la vigilancia de la aplicación de los reglamentos que regulan las actividades en materia de comunicación, evitando al mismo tiempo la existencia de monopolios. *(En realidad lo que constituye una verdadera amenaza a la libertad de expresión no es un proyecto legislativo que por lo demás ni siquiera se ha terminado de revisar, sino la gran concentración de medios en unas cuantas manos).*

Establecer reglas claras dotará de seguridad a los actores del proceso de comunicación. Que no sea el Poder Ejecutivo Federal el que discrecionalmente goce de tantas facultades. Por ejemplo, en los nuevos títulos de concesión de radio, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se reserva en forma expresa el derecho de revisarla cada cinco años. Eso le arrebató certeza jurídica a los concesionarios, quienes en algunos casos prefieren dejar de invertir.

Actualmente pisamos un terreno donde impera la inseguridad jurídica. Es necesario que nuestra mirada esté dirigida por un marco jurídico que al mismo tiempo sea el camino para hacernos ciudadanos más libres, para que la democracia en el nuevo milenio sea un ejercicio y no un objetivo inalcanzable.

ca, el 7 de junio, en la entrega de los premios nacionales de periodismo.

12. Informe anual 1998, CIDH de la OEA.

13. Idem.

NOTAS

1. Javier Esteinou Madird. Espacios de Comunicación, UIA, UNESCO.

2. Artículo 186 del Cofipe.

3. Artículos 44, 46 y 48 del Cofipe.

4. Artículo I de la Constitución de la República Federal de Alemania.

5. Luis Rubio, *Reforma*, 9 de junio de 1998.

6. «Humanismo político» volumen I.

7. Declaración de diversos miembros de la Sociedad Interamericana de Prensa, en desayuno con legisladores, 27 de enero de 1999, Camino Real, México D.F.

8. Idem.

9. Derecho Comparado de la Información, Comisión de RTC, Cámara de Diputados y UIA.

10. Periódico *Reforma* 5 de octubre de 1998.

11. Ante el Presidente de la Repúbli-

J. Corral