

III. AUTORREGULACIÓN DE LA PRENSA

En principio, conviene señalar que para efectos de esta obra se ha preferido utilizar el vocablo *autorregulación* en lugar del término *autocontrol*, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. La Real Academia Española no incluye en el *corpus* del *Diccionario de la lengua española*, el vocablo *autocontrol*, aunque sí reconoce el término *autorregulación*,¹⁶ circunstancia que pone de relieve un primer criterio de selección lingüística de un cuerpo profesional dotado de reconocimiento público para emitir juicios sobre el correcto uso de la lengua española, como ciertamente lo es la Real Academia Española de la Lengua.

2. El *Diccionario de la lengua española*, define el vocablo *control* como proveniente del francés *contrôle* y cuyo significado es “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” o bien “dominio, mando, preponderancia”. El mismo diccionario define también la noción de *regular* como proveniente del latín *regularis*, que significa “ajustado y conforme a regla” o también como una derivación de la acepción latina *regulare*, que quiere decir “medir, ajustar o computar una cosa por comparación o deducción”. Bajo esta misma noción, el diccionario define *regular* como “ajustar, reglar o poner en orden una cosa”, “ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines” y “determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona o cosa”.

3. Como se puede advertir, el espíritu que anima la decisión de los medios de darse a sí mismos reglas de conducta se identifica más con las nociones de *regular* que de ejercer *control*, si bien la idea de ejercer control se encuentra relacionada con el propósito

¹⁶ Edición de 1992.

de acotar la libertad plena. Y esto es particularmente cierto porque *regular* supone la expedición de un conjunto de normas o reglas a que deben ajustarse los propios medios en su relación con el Estado y con la sociedad donde se establecen derechos y responsabilidades para los sujetos sistémicos. Por el contrario, la palabra *control* no parece admitir en su significado un sistema de reglas de conducta de naturaleza procedimental, sino más bien apela al fin en sí mismo; en este caso, restringir o limitar la libertad. De ahí, pues, que resulte más apropiado utilizar el vocablo *autorregulación* que *autocontrol*. Existen diversas nociones sobre el alcance conceptual de autorregulación informativa. No hay, empero, una definición unívoca de alcance universal.¹⁷ Una definición clásica es la que ofrece Martin Löffler:

Los organismos de autocontrol de la prensa son instituciones creadas por y para la prensa, en el seno de las cuales periodistas y editores, adoptando libremente sus decisiones y siendo responsables únicamente ante su propia conciencia, cooperan a fin de preservar la existencia de relaciones equilibradas y leales entre la prensa de un lado, y el Estado y la sociedad de otro, por medio del mantenimiento en el interior de la prensa de una alta moralidad profesional y por la defensa en el exterior de ella de la libertad de prensa.¹⁸

Esta definición tiene, sin embargo, dos insuficiencias. La primera reside en que Löffler subsume el espíritu de la autorregulación en el organismo de ejecución de las normas. Se deja de lado, pues, el verdadero sentido de esta institución. El valor de la autorregulación no reside únicamente en que haya un organismo que

¹⁷ Esta fue también una de las primeras conclusiones a que llegó un foro sobre el tema organizado por el Consejo de Europa. Cfr., Consejo de Europa, *Proceedings of the Information Seminar on Self-regulation by the Media*, Estrasburgo, 7 y 8 de octubre, 1998, p. 6.

¹⁸ Löffler, Martin y Hébarre, Jean Louis, *Form und Funktion der Presse-Selbstkontrolle in Weltweiter sicht*, Munich, Verlag und Zeitschriften, 1976, p. 11.

ejecute las convenciones previamente adoptadas por los sujetos sistémicos, sino en el hecho de que se establece un sistema de convivencia con la aquiescencia de los sujetos de la información, basado en un conjunto de normas que establecen las reglas del juego informativo generando certeza sobre la actuación de los medios,¹⁹ credibilidad,²⁰ sobre el tratamiento informativo, y garantías para un mejor ejercicio del derecho colectivo a la información.²¹ La segunda consiste en el uso extemporáneo de la expresión “libertad de prensa”, en desuso después de la Segunda Guerra Mundial y al que, con razón, Ana Azurmendi se refiere como “vestigio de la arqueología jurídica que, muy sorprendentemente, hay quien lo sigue empleando para referirse, bien al sis-

¹⁹ La certeza se construye a la luz de los códigos deontológicos que sirven para que los ciudadanos puedan constituir grupos de recepción crítica de informaciones y opiniones proporcionadas por los medios.

²⁰ La credibilidad es la medida de confianza del público en que las informaciones y opiniones que ofrecen los medios están basadas en hechos verídicos y en un sentido de honestidad. El más reciente estudio elaborado en 1999 por encargo de la American Society of Newspaper Editors revela que la credibilidad de los diarios norteamericanos se encuentra a la baja por 6 razones: 1. El público advierte demasiados errores de contenido, ortografía y de gramática en las informaciones de los diarios; 2. El lector percibe que los diarios no demuestran respeto por sus lectores ni conocimiento de ellos ni de sus comunidades; 3. La audiencia sospecha que los puntos de vista y la subjetividad de los periodistas influyen en la elección de los temas y en la forma en que son publicados; 4. Se cree que los diarios buscan informar sobre noticias sensacionalistas, ya que son “vendedoras”. Pero se afirma que éstas no merecen la atención y la importancia que se les da; 5. El público piensa que los valores y costumbres de las salas de redacción están en conflicto con sus prioridades; 6. Quienes han tenido experiencia con el proceso noticioso (entrevistados, citados, protagonistas) son los más críticos de la credibilidad de los medios. Christine D. Urban, President, Urban & Associates, *Examining Our Credibility: Perspectives of the Public and the Press*, ASNE, 1999.

²¹ En particular, en su acepción de recibir información. Uno de los efectos de la autorregulación informativa es incrementar la calidad de la información suministrada al público, como se puede observar en el hecho de que prácticamente todos los códigos deontológicos expedidos o reconocidos por los sistemas de autorregulación tienen un apartado dedicado a la responsabilidad frente al público.

tema completo del derecho de la información, bien al derecho a la información, bien a la libertad de expresión”.²² Otra definición genérica la ha ofrecido el secretario de Comercio adjunto de los Estados Unidos, Larry Irving, para quien “el término es usado cuando el sector privado percibe la necesidad de regularse a sí mismo por cualquier razón —para responder a la demanda del consumidor, para llevar a cabo sus convicciones éticas, para optimizar la reputación de la industria o el nivel del campo de juego del mercado— y llevarla a efecto.”²³ Por las razones anteriores, se propone, como una definición provisional, que por autorregulación informativa puede entenderse “el sistema de reglas de conducta adoptado por los medios en relación con el Estado, la sociedad y la propia comunidad periodística, el cual se encuentra dotado de un órgano de ejecución y/o creación de normas sustantivas y procedimentales, y tiene como objetivos preservar las libertades informativas con responsabilidad social”. El concepto de autorregulación informativa propuesto se compone de los siguientes elementos constitutivos: *a*) es un sistema de organización basado en reglas de conducta que deben observar personas físicas (periodistas, público etcétera) y personas jurídicas o morales (empresas informativas, anunciantes etcétera) en relación con el fenómeno informativo y comunicativo; *b*) este sistema se basa en la adopción de un conjunto de normas que contiene imperativos hipotéticos a efecto de fortalecer las libertades informativas (libertad de información y libertad de expresión) con responsabilidad social (normas deontológicas que protejan el derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen de las personas, el sistema democrático, la moral y la paz públicas y que coadyuven a optimizar el derecho a la información etcétera) y *c*) este sistema cuenta con un organismo encargado de ejecutar y, regularmente,

²² Azurmendi, Ana, *Derecho de la información. Guía jurídico para profesionales de la comunicación*, Pamplona, Eunsa, p. 29.

²³ Irving, Larry, *Introduction to Privacy and Self-regulation in the Information Age*, NTIA, 1997 (http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/privacy_rpt.htm).

de crear normas procedimentales, de manera que exista un razonable equilibrio entre vigencia²⁴ y eficacia²⁵ normativa.²⁶

Una de las formas de exteriorización del sistema de autorregulación informativa es precisamente a través de los organismos de ejecución (y/o creación) de normas deontológicas, conocidos comúnmente como Consejos de Prensa o, más recientemente, como Consejos de Noticias, que no son, en modo alguno, entidades de autocensura como se ha llegado a pensar. Y es que una de las preocupaciones en el ámbito periodístico ha sido asociar autorregulación con autocensura. Las diferencias entre la primera y la segunda las ha expuesto correctamente José María Desantes.²⁷ La autocensura es siempre, por definición una acción *ex ante*, mientras la autorregulación, por el contrario, comporta una acción *a posteriori* de la publicación o difusión de la información. La autocensura es una acción precautoria para evitar reacciones legales o metalegales en una sociedad autoritaria; la autorregulación es, *a contrario sensu*, una respuesta de la propia comunidad periodística para mejorar la calidad de la información, que florece sólo en una sociedad democrática. La autocensura es resultado de una iniciativa personal fundada en el temor y la represión; la autorregulación es, en cam-

²⁴ *Vigencia* significa la existencia específica de una norma; es decir, que ha sido creada por los órganos competentes y conforme al procedimiento previamente establecido para crear normas. Falcón y Tella, María José, *Concepto y fundamento de la validez del derecho*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Civitas, 1994, pp. 35-36.

²⁵ *Eficacia* significa el grado de identidad entre la norma vigente y la conducta regulada efectivamente acaecida en un lugar y momento determinado.

²⁶ En el mismo sentido, Peter P. Swire sostiene que el vocablo *regulación* contiene tres elementos: a) el cuerpo normativo que define las reglas apropiadas; b) la coerción, que permite iniciar acciones contra quien viole los preceptos normativos, y c) la adjudicación que supone decidir si efectivamente se ha violado una norma y que sanción conlleva semejante conducta. "Markets, Self-Regulation and Government Enforcement in the Protection of Personal Information", *Privacy and Self-regulation in the Information Age*, cit. *supra*, nota 23.

²⁷ Desantes, José María, *El autocontrol de la actividad informativa*, Madrid, Edicusa, 1973, p. 19.

bio, producto de la razón objetiva y voluntaria de quienes intervienen de manera directa en las tareas informativas por la convicción compartida de que la labor de informar cumple una función social que le trasciende. También es importante distinguir entre la idea de autorregulación y el *Consejo de Prensa*. La autorregulación atiende al todo; es una noción integradora de una voluntad manifiesta. El consejo de prensa es, por su parte, el organismo que hace posible darle vida a la idea plasmada en los sistemas de autorregulación. La autorregulación es una convención abstracta para referir una exteriorización concreta de la voluntad, pero sin ser la exteriorización misma. el consejo de prensa, por el contrario, traduce en acto esa convención, de ahí esa vinculación tan estrecha entre autorregulación y consejo de prensa. Al igual que con lo concerniente al concepto de autorregulación informativa, la noción de consejo de prensa ofrece algunas dificultades para determinar un significado lo más preciso posible. La definición clásica, citada con frecuencia,²⁸ es la que sugiere J. Clement Jones, para quien dicho consejo es “un organismo no gubernamental, que actúa como amigable compondor entre los distintos sectores de los medios y el público”.²⁹ En Asia se ha adoptado también una definición similar. En efecto, para Oon Ee Seng, presidente de la asociación de periodistas asiáticos, “los Consejos de Prensa son organizaciones no gubernamentales que consisten en entidades independientes incluyendo profesionales como abogados, médicos, ingenieros y comunicadores”.³⁰ En estas definiciones se pueden advertir dos deficiencias. La primera reside en que se introduce como elemento

²⁸ Cfr. Sonninen, Paivi y Laitila, Tina, “Press Councils in Europe”, en Nordenstreng, Kaarle (ed.), *Reports on Media Ethics in Europe*, Tampere, University of Tampere, 1995, p. 4.

²⁹ “Media Councils in the Western Hemisphere”, en Bruun, Lars Bruun (ed.), *Professional Codes in Journalism*, Praga, International Association of Journalists, 1979, p. 47.

³⁰ “The Role of Press Councils and Journalists Unions”, en Latif, Asad (ed.), *Walking the Tightrope. Press Freedom and Professional Standards in Asia*, Singapur, Asian Media Information and Communication Centre, 1998, p. 189.

definitorio de la expresión *Consejo de Prensa* la oración “organizaciones no gubernamentales” dejando de lado el hecho de que buena parte de los consejos de prensa tienen bases legislativas no sólo en los países en desarrollo (Egipto, India) sino en democracias consolidadas (Luxemburgo, Noruega). La segunda deficiencia consiste en que únicamente refieren un solo aspecto del objeto de la autorregulación (servir de amigable componedor entre prensa y público) olvidando que el objeto es mucho más amplio, a pesar de que ciertamente la mediación entre los medios y el público es una tarea esencial. Una definición alterna que refleja de mejor manera el espíritu del quehacer de estas entidades es la que propone Emmanuel Derieux, quien señala que: “Los Consejos de Prensa son los instrumentos de la deontología y de la autodisciplina; el medio y la garantía de la responsabilidad”.³¹ Así, pues, por consejo de prensa puede entenderse el organismo de creación y ejecución de normas de conducta que valida la existencia de los sistemas de autorregulación informativa.

³¹ Derieux, Emmanuel, *Cuestiones ético-jurídicas de la información*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1983.