

IX Autorregulación informativa y consejos de prensa alrededor del mundo	121
1. ¿Cómo funcionan en el mundo los consejos de prensa?	130
2. Categorías de comparabilidad	131

IX. AUTORREGULACIÓN INFORMATIVA Y CONSEJOS DE PRENSA ALREDEDOR DEL MUNDO

Uno de los temas que más controversia ha suscitado en el campo del derecho de la información es el estudio sobre el equilibrio entre libertad (de expresión e información) y responsabilidad social. Es posible observar que las distintas constituciones del mundo y los diferentes instrumentos internacionales no establecen derechos absolutos, sino que se pronuncian por derechos y obligaciones que deben crear un equilibrio entre libertad y responsabilidad.

Estos puntos genéricos no resuelven, sin embargo, el problema de fondo: ¿Cómo lograr que la libertad pueda coexistir con la responsabilidad sin que una avasalle a la otra en el campo de la información? Resolver esta interrogante fundamental en el ámbito normativo de la experiencia comparada ha sido una de las razones esenciales que explican la elaboración de este trabajo, la cual tiene como su principal objetivo incrementar el conocimiento existente sobre los sistemas de autorregulación informativa y los Consejos de Prensa.

En el desarrollo del presente estudio una problemática constante fue la naturaleza del estado de la cuestión, que revela un reducidísimo universo de materiales de distinto tipo. Y ello es así por varias razones: *a)* una parte considerable de Consejos de Prensa carece de sitios *Web*, particularmente en los países en vías de desarrollo, los cuales constituyen la franja mayoritaria de Consejos de Prensa; *b)* en otros países existen formalmente Consejos de Prensa, pero no se cuenta con datos concretos sobre su funcionamiento y su impacto en la sociedad; *c)* no existen hasta ahora fundaciones

o centros de investigación académica que hayan dedicado o estén dedicando recursos económicos y humanos para efectuar un estudio a profundidad de carácter formal y empírico que arroje una evaluación certera sobre el estado que guarda el fenómeno de la autorregulación informativa y de los Consejos de Prensa.

Por lo anterior, la ausencia de referencias actualizadas aunada a la dificultad de tener datos de primera mano sobre los sistemas de autorregulación informativa, ha constituido el principal obstáculo para el presente estudio. De poco habría servido apelar a los procesos endogámicos que abrevan de las mismas fuentes, para glosar datos y conceptos que han sido, en mayor o menor medida, sustanciados y discutidos en su oportunidad. El propósito de este estudio ha sido, por un lado, profundizar en los aspectos teóricos del tema y, por otro, analizar algunos modelos que escapen de lo que ya se ha hecho hasta ahora.

Para lograr este propósito, la primer tarea fue cotejar los datos históricos aportados por las obras clásicas con las evidencias empíricas disponibles. Los materiales de trabajo que se han utilizado para la elaboración de la presente investigación provienen de fuentes bibliográficas, referencias empíricas indirectas y referencias empíricas selectas *in situ*.

El trabajo en cuestión tiene las siguientes delimitaciones:

Primera. Comprende un conjunto de casos representativos de los cinco continentes, algunos analizados parcialmente por ser conocidos con amplitud, como el caso del Reino Unido, y otros con mayor profundidad en virtud de la ausencia que se aprecia en la bibliografía actual. Por esta razón prácticamente se han considerado a todos los Consejos de Prensa que tienen una base legislativa por considerar que la sola expedición de una ley supone un acuerdo en lo fundamental entre las fuerzas políticas y sociales de una sociedad determinada.

Segunda. Sólo nos referiremos a sistemas nacionales con el propósito de analizar casos equiparables con las variables seleccionadas.

Tercera. El estudio de los Consejos de Prensa se centra fundamentalmente en las fórmulas de autorregulación de la prensa escrita, en el caso de que exista más de un organismo de autorregulación para los medios en los países analizados. Esta determinación se explica con fundamento en dos razones: una de ellas sería que en el hecho de que el ejercicio del periodismo en la prensa escrita tiene una tradición de larga *data* en el mundo, donde incluso durante los siglos XVIII y XIX se hacía referencia a la *libertad de prensa* identificada naturalmente con la prensa escrita; y porque en que en el mundo entero la prensa escrita ha tenido un marco regulatorio mucho más reducido en promedio, que los medios electrónicos, tanto por lo que hace a los requisitos para obtener concesiones y licencias para explotar señales para la radio y la televisión, como por lo que se refiere a la existencia de organismos regulatorios con una amplia presencia gubernamental.

Cuarta. En este estudio se ha optado por utilizar el vocablo *autorregulación* en lugar del término *autocontrol*, que ha tenido un largo predominio, en virtud de las consideraciones señaladas en el capítulo tercero de este trabajo.

Uno de los grandes debates doctrinales sobre la autorregulación reside en la naturaleza jurídica de los Consejos de Prensa. ¿Deben ser necesariamente de derecho privado para ser considerados como un sistema de autorregulación o, por el contrario, es posible admitir la posibilidad de que haya entidades creadas al amparo del derecho público?

El sentido primario de la autorregulación informativa supone la existencia de sistemas normativos inspirados en la voluntad propia de la comunidad periodística. Y efectivamente los primeros Consejos de Prensa han surgido en el marco del derecho privado al amparo de la autonomía de la voluntad de las partes. Por supuesto, los Consejos de Prensa creados conforme al derecho privado cuentan con condiciones privilegiadas para labrarse una imagen social de independencia política e imparcialidad jurisdiccional: virtudes capitales para un organismo de esta naturaleza, si

se considera que su fuerza primordial reside en la autoridad moral que puedan emanar. Esta característica se vuelve más necesaria en la medida en que las resoluciones de los Consejos de Prensa carecen de fuerza vinculante más allá de los entes contratantes, cuya ejecución o aceptación queda siempre al arbitrio de los sujetos amonestados.

Pero no en todos los casos existen Consejos de Prensa surgidos al amparo de la autonomía de la voluntad de las partes, sino hay de manera creciente organismos nacidos por mandato de ley; es decir, en el ámbito del derecho público. En democracias consolidadas como en países en vías de desarrollo, la presencia del Estado se encuentra más cerca de lo que a simple vista cualquiera pudiera imaginar. Por supuesto, en las democracias el Consejo de Prensa, como figura de derecho público, es una opción, pero no parece suceder lo mismo en gran parte de los países en desarrollo. Y ello se explica por las siguientes razones: *a)* en la mayoría de los países en desarrollo no existe un espíritu de cuerpo entre periodistas, razón por la cual no suele haber bases para integrar una organización nacional, como sí se puede comprobar en un buen número de países desarrollados; *b)* en un importante número de países en desarrollo los propietarios de los medios no manifiestan un gran interés en promover organizaciones independientes para motivar las libertades informativas con responsabilidad social. Por el contrario, se suele apelar al principio que descansa en el mayor beneficio al menor esfuerzo. La pregunta que se reproduce con gran persistencia es la siguiente: ¿Para qué debo hacer un esfuerzo por producir información de calidad si nadie la pide?; *c)* de igual forma, en diversos países en desarrollo el concepto de *sociedad civil* es más un concepto teórico que una referencia práctica. Se entiende aquí *sociedad civil* como un grupo organizado de la sociedad general que conoce sus derechos y responsabilidades derivadas del marco legal y congregados en torno a propósitos en común de naturaleza comunitaria. Esta ausencia es llenada por una amplia masa acrítica y desorganizada, que difícilmente puede demandar productos de calidad o, peor aún, estar

en condiciones de saber diferenciar entre información de calidad y aquella que no lo es, así sea en forma intuitiva.

Lo anterior genera condiciones ideales para que la irresponsabilidad social se convierta en una realidad concreta en perjuicio de la sociedad toda. De esta suerte, desorganización gremial, desinterés empresarial y ausencia de masa crítica constituyen una combinación que ciertamente no genera incentivos para el cambio; por el contrario, alimenta la resistencia a todo tipo de reformas. A primera vista pareciera que existe una contradicción entre la naturaleza de la autorregulación y la intervención de la ley. No lo es, sin embargo, si uno hace una reflexión sistemática y finalista de las razones que animan la existencia de los consejos de prensa.

En efecto, la ley puede convertirse en una fórmula atendible por tres razones fundamentales:

a) Porque ante la ausencia de un espíritu mínimo de organización social que promueva las bases de la movilización cívica, el legislador tiene la obligación moral y cívica de salvaguardar el interés público que no es otro que el interés *del* público. Y en este sentido, el Consejo de Prensa representa una fórmula que puede rescatar las características distintivas de los sistemas originales de autorregulación informativa; es decir, la participación de periodistas, empresa informativa y del propio público; b) Porque ante la ausencia de fundaciones privadas en el ámbito periodístico, el Estado puede y por mandato legal, financiar al Consejo de Prensa de manera legítima no sólo legal, habida cuenta que en el fondo lo que se promueve es el bien común; c) Porque el Consejo de Prensa puede ser de gran utilidad para ayudar a que los medios se conviertan en promotores de los valores democráticos, lo cual difícilmente puede pasar de manera espontánea por los múltiples intereses que circundan al momento de decidir qué es noticia y qué no lo es; y d) Porque también puede convertirse en un factor de importancia capital para promover la transmisión de conocimiento, de educar para la democracia informativa. En este senti-

do, el Consejo de Prensa debe socializar el conocimiento sobre el impacto efectivo de los medios en el proceso de formación de la opinión pública, fomentar los estudios y talleres de recepción crítica de medios entre los grupos más amplios de la sociedad y coadyuvar a la capacitación permanente de periodistas y editores.

Sobra decir que no vale denominar como Consejo de Prensa a cualquier organismo de regulación informativa. Se requiere edificarlo con autonomía administrativa e independencia en la toma de decisiones, reduciéndose a su mínima expresión la representación gubernamental a favor de la participación de periodistas, empresas informativas y público. Lo importante, a final de cuentas, no es si se trata de un Consejo de Prensa de naturaleza pública o privada, sino si es independiente o no lo es.

El objeto de la autorregulación está compuesto, en forma enunciativa, por los siguientes elementos constitutivos:

- a) Proveer un espacio idóneo para la defensa de las libertades informativas.
- b) Crear un recurso eficiente para que el ciudadano pueda contar con una prensa libre y responsable.
- c) Proveer a los medios guías o directrices sobre lo que debe ser un tratamiento informativo responsable.
- d) Establecer un foro que se pronuncie por medidas tendientes a evitar la concentración de la propiedad de la prensa o la formación de monopolios.
- e) Proveer un espacio independiente para discutir el papel de los medios en la sociedad, eliminando la necesidad de que sea el gobierno el que conduzca los debates en la materia.
- f) Establecer sistemas de formación profesional del periodista y elaborar estudios sobre el desarrollo de los medios.
- g) Crear un espacio autónomo que muestre al público que las notas y artículos periodísticos están sujetos también al escrutinio público.

- h) Establecer un foro independiente en el que se pueda mostrar al público por qué los medios hacen lo que hacen, de cara a satisfacer el interés público.

¿Qué pueden ofrecer además los sistemas de autorregulación informativa a los distintos sectores de la sociedad para incrementar su calidad de vida?

Desde la perspectiva del ciudadano, del público en general, los sistemas de autorregulación informativa cumplen, entre otras, las siguientes funciones esenciales:

a) Generan las condiciones propicias para que el público pueda hacer eficaz su derecho primigenio a la información, tal como lo establece el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y es que si bien es cierto que la tutela de un instrumento jurídico internacional del derecho del público a la información representa una garantía fundamental, también lo es que, si no existen los medios materiales y sociales para dar pleno cumplimiento a esa prescripción, el alcance del enunciado normativo queda reducido a una frase retórica cargada únicamente de buenos deseos. En este sentido, la autorregulación representa, por su naturaleza de ensayo y error, una herramienta valiosa para hacer posible que la información recibida sea de calidad; es decir, veraz, plural y oportuna.

b) Habilitan al individuo para proteger de manera plena sus derechos fundamentales de una manera eficaz, al introducir en el marco deontológico enunciados normativos más exhaustivos y detallados que los que podrían encontrarse en la legislación vigente. Y ello se explica en virtud de los propósitos a que obedecen ambos sistemas de normas: mientras la legislación vigente tiene como principal cometido regular sólo aquellas conductas que puedan poner en peligro la convivencia pacífica de los hombres en sociedad (y por tanto es general), el código deontológico, en cambio, busca regular las conductas de los sujetos activos del proceso informativo con miras a generar y difundir información de calidad.

c) Permiten que el individuo participe de manera activa en la construcción de un mejor modelo de información, en la medida en que diversos Consejos de Prensa no sólo admiten casos en los que el actor esté directamente involucrado, sino también dan cabida a las inconformidades genéricas contra la calidad de la información.

d) Asimismo, por sus propias características, los órganos de autorregulación están dotados de procesos sumarísimos, circunstancia que se traduce en una eficaz aplicación de la justicia, sensiblemente más rápida que si se intentara lo propio en un tribunal ordinario, el cual por las formalidades legales que debe observar y por la complejidad de los pasos que debe agotar brinda, con frecuencia, resoluciones extemporáneas. Y no sólo eso: el Consejo de Prensa es una instancia gratuita, lo que representa una diferencia adicional a las ya mencionadas, toda vez que para nadie es un secreto que la presentación de una querrela o denuncia ante los tribunales ordinarios implica, en principio, la aplicación de una partida de gastos. Este asunto no es menor ni accesorio, dado que la noción de tiempo, oportunidad y costo son elementos de gran relevancia cuando se trata de casos donde la información se ha convertido en un instrumento para afectar los derechos fundamentales o intereses legítimos de terceros.

Por su papel en la sociedad, los sistemas de autorregulación informativa cumplen, al menos, las funciones siguientes:

a) Permiten reducir el universo jurisdiccional y legislativo del Estado en el campo de la información, circunstancia que contribuye por sí misma a que la información que reciben los ciudadanos para la toma cotidiana de decisiones satisfaga los requisitos primordiales de veracidad y oportunidad.

b) Si bien es cierto que la autorregulación representa un vehículo para inhibir el crecimiento legislativo con efectos potencialmente perniciosos para la información, también lo es que, por esa misma razón, la autorregulación promueve con cierta efi-

cacia *legislaciones marco* que brindan seguridad jurídica a la libertad de información.

c) El establecimiento de las bases para crear un canal de comunicación fluida entre la sociedad y la prensa es también una de las funciones de la autorregulación en la medida en que, al entrar en contacto la sociedad, de manera individual o grupal con los Consejos de Prensa, no sólo ponen en conocimiento de este cuerpo de jurisdicción interna los abusos y errores en que incurre la prensa, sino que brindan elementos de juicio para que los mecanismos de recepción, tratamiento y difusión informativa sean compatibles con las expectativas y necesidades generadas por la propia sociedad.

Los efectos de la autorregulación también pueden observarse en los rasgos distintivos de la profesión periodística, de ahí que también cumpla funciones gremiales de importancia capital, a saber:

Los Consejos de Prensa, como principales organismos de autorregulación, brindan las pautas de conducta que deben ser observadas por los sujetos que intervienen en el proceso informativo en el ejercicio de su profesión, no sólo al ejercer la jurisdicción interna con fundamento en las hipótesis normativas previstas en el código deontológico en vigor, sino también al emitir las directrices de interpretación del articulado del código de referencia, que permite tanto un mejor conocimiento del alcance de las normas deontológicas como reducir al mínimo las lagunas o vacíos normativos.

Asimismo, la autorregulación promueve la profesionalización de la actividad informativa, lo que se pone de manifiesto en la calidad de la información que proporciona la prensa, en la reducción de la excesiva competencia entre editores por exclusivas legales, pero de dudosa ética, y en la creación de un espíritu de cuerpo diferenciado del resto de las profesiones.

La autorregulación cumple también importantes funciones que impactan en la actividad económica de la empresa informativa, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- a) La autorregulación representa una polea de transmisión de credibilidad informativa, que tiene ciertamente una interpretación económica significativa. Es más, puede afirmarse que la autorregulación puede traducirse en la ecuación: credibilidad = lectores = publicidad = credibilidad.
- b) La autorregulación también permite poner en práctica ejercicios de recompensa social para la prensa organizada, cuyos efectos pueden medirse también desde una perspectiva económica.

1. *¿Cómo funcionan en el mundo los Consejos de Prensa?*

Para intentar analizar el grado de evolución de los Consejos de Prensa se preparó una tipología basada en 3 tipos que identifican los rasgos distintivos de los Consejos de Prensa alrededor del mundo, a partir de los elementos que se han considerado más apropiados de acuerdo al *corpus* que da sentido a la autorregulación informativa. Los tres tipos se estructuran a la luz de los elementos y consideraciones siguientes:

A. *Tipo paradigmático*

Este tipo considera a los Consejos de Prensa más desarrollados, habida cuenta de que satisfacen de mejor manera los valores más significativos de los sistemas de autorregulación informativa, a través de previsiones tales como las que a continuación se enuncian:

- a) El Consejo de Prensa se establece como un organismo autónomo e independiente de cara a la prensa, los periodistas, el público y al gobierno;
- b) El Consejo de Prensa está compuesto por un conjunto de personas en el que participan de manera equilibrada re-

- presentantes de los periodistas, de los editores y del público;
- c) El Consejo de Prensa surge por consenso colectivo, ya sea derivado del acuerdo compartido entre editores y periodistas en los países desarrollados, o por mandato de ley donde el legislador establece el marco normativo para el funcionamiento de dicho consejo, pero introduce las salvaguardas correspondientes para evitar toda participación gubernamental;
 - d) El Consejo de Prensa basa sus resoluciones en un conjunto de pautas éticas adoptadas bien por él mismo o por la profesión periodística, otorgando seguridad normativa en sus actuaciones para bien de los sujetos involucrados.

B. *Tipo cuasiparadigmático*

Este tipo incluye a los Consejos de Prensa que, sin reunir los diversos elementos que identifican al tipo paradigmático, observan una considerable cercanía con los valores esenciales de los sistemas de autorregulación informativa

C. *Tipo minimalista*

Este tipo agrupa a los Consejos de Prensa que no satisfacen a plenitud los valores esenciales de los sistemas de autorregulación informativa, pero que cumplen una función con un saldo positivo mínimo.

2. *Categorías de comparabilidad*

Una vez definida la tipología de trabajo, la investigación ha requerido establecer un conjunto de categorías de comparabilidad pertinentes. No existen, por supuesto, parámetros referenciales o criterios de validez universal a propósito de cuáles y cuántas ca-

tegorías habría que incluir en un estudio como el presente. De ahí, por tanto, que la elaboración de categorías haya seguido el criterio que responde a razones de utilidad práctica, a saber:

- 1) Marco normativo constitucional de las libertades informativas
- 2) Origen del Consejo de Prensa
- 3) Objetivos del Consejo de Prensa
- 4) Atribuciones del Consejo de Prensa
- 5) Integrantes del Consejo de Prensa
- 6) Mecanismos de elección de los integrantes del Consejo de Prensa
- 7) Sistema procedimental de resolución de quejas
- 8) Sistema de adopción de resoluciones
- 9) Sanciones que establece
- 10) Fuentes de financiamiento
- 11) Eficacia y resultados sociales
- 12) Pautas deontológicas
 - a) Deber de fomentar la verdad, la veracidad y la objetividad informativa
 - b) Deber de diferenciar entre información y opinión
 - c) Deber de diferenciar entre información y publicidad
 - d) Deber de respetar al derecho a la vida privada
 - e) Respeto al derecho al honor
 - f) Respeto a los derechos de los niños y de las niñas
 - g) Respeto al derecho a la presunción de inocencia y al debido proceso
 - h) Respeto al secreto profesional
 - i) Respeto a la cláusula de conciencia
 - J) Respeto al derecho de réplica o de respuesta
 - k) Respeto al principio de no discriminación
 - l) Respeto a la integridad periodística
 - m) Manejo adecuado de encuestas y sondeos de opinión

En suma, cabe concluir que: *a)* la participación de los sujetos universales de la información en los Consejos de Prensa, tanto en la creación como en la ejecución de normas deontológicas, optimiza el derecho a la información; *b)* los Consejos de Prensa no son la panacea o la solución ideal para equilibrar la libertad con la responsabilidad, pero representan una fórmula eficaz si se logra el efectivo concurso de medios, periodistas y ciudadanos en esta tarea; *c)* los Consejos de Prensa no sustituyen la aplicación de las leyes penales y civiles por el abuso en el ejercicio de las libertades informativas, incluso en los sistemas con base legal, pero sí ofrecen alternativas más expeditas al ciudadano presuntamente afectado por la emisión de informaciones y opiniones; *d)* los sistemas de autorregulación informativa constituyen un punto de acuerdo para lograr edificar un círculo virtuoso en el que nadie pierde y todos ganan.