

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN: CONDICIONES PARA EDIFICAR LA DEMOCRACIA

Emilio Álvarez Icaza *

I. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO

La elección presidencial de 2006 será la primera que se llevará a cabo después de haber arribado a una etapa de alternancia política en todos los niveles de gobierno. El derecho al sufragio, además de representar un derecho humano fundamental, constituye una de las formas más representativas de ejercer la libertad de expresión.

La credibilidad y la confianza en la organización de las elecciones del próximo 2 de julio, dependen del compromiso y la responsabilidad que se asuma frente al ejercicio de la libertad de expresión. Este derecho no es sólo inherente a cada una de las personas que integran la sociedad; es un derecho de la comunidad a la expresión de hechos y opiniones, así como a la recepción de información a través de los medios de comunicación.

En tiempos de incertidumbre y encono, la libertad de expresión debe elegir a la razón democrática como la vía más adecuada para dirimir el conflicto social y combatir la intolerancia y las conductas de carácter antidemocrático.

En donde se prescinde de la libertad de expresión, se constituye un orden social que sustenta su funcionamiento y vigencia en el rumor, la desinformación y la manipulación de la opinión pública. La sociedad de la información del siglo XXI reclama el pleno ejercicio de la libertad

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México. San Luis Potosí, S.L.P., mayo de 2006.

de expresión, aprovechando para ello las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La libertad de expresión constituye la piedra angular de la sociedad libre y democrática. Permite a los ciudadanos participar en el espacio donde se generan y discuten las ideas, y acceder a la información necesaria que hace posible la certificación ciudadana que demanda la nueva gestión pública.

Por medio del libre intercambio de ideas e información, se construyen tanto un proceso continuo de aprendizaje y conocimiento como esquemas de comunicación y convivencia social más acabados y equitativos. No es posible la existencia y permanencia de un régimen democrático que carezca de individuos bien informados y formados en los valores de la cultura democrática.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la libertad de expresión como un derecho inalienable e inherente a todas las personas, y como un requisito indispensable para la existencia de la sociedad democrática.¹

La libertad de expresión no debe ser utilizada para denostar y clausurar la viabilidad de las instituciones de la democracia. El pleno ejercicio de la libertad de expresión garantiza la construcción de una democracia de ciudadanos, ya que:

La democracia de la ciudadanía debe estar pensada para que toda persona tenga derecho a ser tan activa en el espacio de lo público como lo determinen sus propias preferencias y necesidades. Todos deben poder participar y perseguir lícitamente sus fines.²

La libertad de expresión es la vía que tenemos los ciudadanos para demandar beneficios en el ámbito de lo público, como fuente de legitimidad del poder político.

Una sociedad abierta no admite espacio para la censura, pero si exige espacio para la crítica. La libertad de expresión, además de ser

¹ Primer Principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º periodo ordinario de sesiones.

² Alfredo Orellana Moyao. "La empresa de la democracia. ¿Ciudadanos, consumidores o accionistas?", revista *Este País*, marzo de 2006, p. 18.

protegida por la Constitución y el ámbito jurisdiccional, debe ser resguardada por todos los miembros que integramos la sociedad.

Como representantes de la sociedad, los medios de comunicación contribuyen de manera determinante en la apertura democrática, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y en la consolidación de nuestra joven democracia. Por medio de la tarea informativa, el debate público se enriquece y se generan condiciones para la pluralidad política. Para apreciar la dimensión de la evolución de los medios de comunicación:

basta traer a colación los datos que nos proporciona el periodista e investigador Raúl Trejo sobre la elección presidencial de 1988, la primera auténticamente competida de esta época, donde el entonces partido gobernante recibió 55% del espacio concedido a las campañas electorales en los seis principales diarios del país, mientras que el Frente Democrático Nacional obtuvo 17% y 12%, el PAN.³

En cuanto al acceso a los medios electrónicos, Pablo Arredondo ha señalado que:

en 1988 los noticieros de TV dieron al partido en el gobierno 91.7% del total de sus espacios informativos, mientras que de todos los demás contendientes ninguno alcanzó siquiera 4% del tiempo de los noticieros.⁴

Además, es importante considerar los resultados de la segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, de la Secretaría de Gobernación, correspondiente a 2003. Ante la pregunta: ¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en la política?, se obtuvieron los porcentajes que se consignan en la gráfica de la página siguiente.

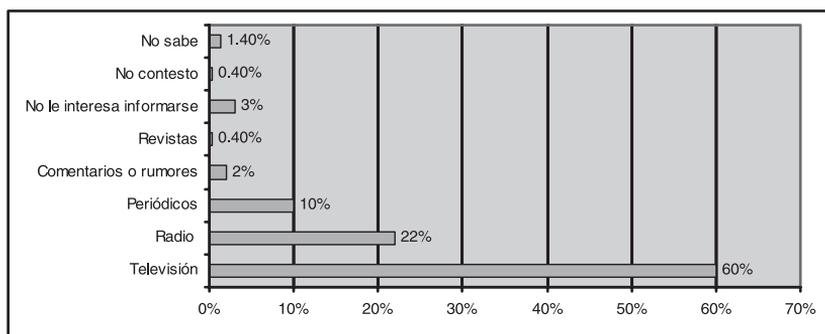
Con base en las respuestas obtenidas,⁵ se advierte la importancia que la prensa escrita, la radio y la televisión tienen en la formación de la opinión pública. Por medio de la apertura y la diversificación de los espacios informativos se fortalece la competencia política y la cultura democrática.

³ Citado por José Woldenberg en "Consolidación democrática y medios de comunicación", revista *Etcétera*, noviembre de 2003; www.etcetera.com.mx/pag52ne37.asp.

⁴ *Idem*.

⁵ *Cfr.* Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB, 2003.

¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en la política?



La apertura de espacios en la radio y la televisión contribuye a que los candidatos y los representantes de la sociedad civil planteen sus posturas y propuestas a la ciudadanía. Con ello es posible normar un mejor criterio y alcanzar una mayor equidad e imparcialidad informativa.

La prensa escrita, la radio y la televisión representan los rostros del periodismo que configuran y recrean la plaza pública del siglo XXI. Estos medios son espacios en donde se denuncian los problemas que aquejan al país y las distorsiones en el ejercicio del poder público.

Los medios informativos constituyen una caja de resonancia y un instrumento de gestión social, eficaz para la satisfacción de demandas y necesidades. “Siempre se ha dicho que el termómetro para medir las libertades dentro de un país es la libertad con la que cuentan los periodistas para escribir o expresarse”.⁶

Por otro lado, las encuestas se han convertido en otra fuente de información a disposición de la libertad de expresión y la opinión pública. “En 1990, las firmas encuestadoras de opinión eran apenas media docena, cuando hoy en día son más de 180”.⁷ Las encuestas, tanto preelectorales como de salida, han mostrado a la sociedad “la posibilidad de leer y conocer sus preferencias; de darle una voz adicional en el proceso

⁶ Beatriz Pagés. “Medios de comunicación y gobernabilidad democrática”, en *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 459.

⁷ Miguel Basañez y Enrique Alducin. “Las encuestas políticas en México”, revista *Este País*, abril de 2006, p. 176.

político; y de dificultar la alteración de los resultados electorales”.⁸ Además, las encuestas se han convertido también en canales de comunicación para conocer las necesidades sociales y para impulsar una gestión pública más responsable y transparente.

II. CONDICIONES PARA EJERCER LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La cultura de la transparencia es resultado del ejercicio pleno de libertad de expresión. Donde no hay libertad ni derecho a la información no hay democracia. La comunicación social libre, independiente y responsable fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobernar.

Los esfuerzos por alcanzar una efectiva equidad en la contienda electoral tienen un aliado importante en los medios masivos de comunicación. La prensa que denuncia y combate con responsabilidad los agravios que padece la sociedad, genera los contrapesos necesarios en el ejercicio del poder público.

El desafío de los medios de comunicación en el año 2006 es colocarse por encima de la disputa electoral. Su labor informativa es determinante para la formación de opinión pública, la consolidación de la cultura democrática y la equidad del proceso electoral.

La opinión editorial debe encaminarse a desterrar iniciativas que promueven la regresión política y el autoritarismo. La promoción de auténticos debates de ideas, la pluralidad y la tolerancia, corresponden al reclamo democrático de la sociedad mexicana.

La democracia involucra e influye sobre todas las instituciones del país. Nadie es ajeno a la responsabilidad del cambio y a la construcción de un régimen de libertades e igualdad. Los medios de comunicación tienen una responsabilidad social para impulsar la democracia como forma de vida y no sólo como forma de gobierno. Para ello, es imprescindible que reconozcan la trascendencia del cambio y la evolución permanente. Su carácter crítico y su capacidad de transformación les otorgan

⁸ *Ibidem*, p. 80.

la legitimidad suficiente para representar el interés social en la definición de la agenda pública.

Es imprescindible que las encuestas se consoliden como verdaderos instrumentos públicos de información y comunicación social. Una profesionalización cada vez mayor en la elaboración de las encuestas, la transparencia sobre el origen de los patrocinios de las mismas, y una autorregulación más eficaz de las casas encuestadoras, al margen de las restricciones que impone la propia ley, harán de las encuestas un instrumento de apoyo invaluable para el desarrollo de la rendición de cuentas.

Por otra parte, resulta indispensable e impostergable avanzar hacia la consolidación de instrumentos jurídicos que resguarden la integridad física de los profesionales del periodismo. Así,

Es preocupante constatar que se continúa atentando contra la libertad de expresión al atacar la integridad física de periodistas y comunicadores. En lo que va del año 2006 la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha registrado 11 atentados contra periodistas: 3 asesinatos, 3 agresiones y 5 amenazas.⁹

De igual manera, la Fundación Manuel Buendía ha informado que entre el 1° de octubre de 2001 y el 31 de mayo de 2005, en el Distrito Federal se registraron 80 casos en contra de la libertad de expresión y el derecho a la información. Esta situación se volvió preocupante durante los primeros cinco meses de 2005, ya que en este periodo se registraron 14 ataques, que representan el 18 por ciento del total de agresiones.¹⁰

Es imperativo acabar definitivamente con las amenazas y agresiones que sufren los periodistas en el desempeño de su trabajo profesional. La reforma legal que se apruebe debe tener como principio la garantía de la libertad de expresión. Las sociedades democráticas no admiten la persistencia de las coacciones arbitrarias a la expresión de las ideas y al ejercicio de la libertad de imprenta.

⁹ Amerigo Incalcaterra. Palabras del Representante en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos con motivo de la celebración del Día Mundial de la Libertad de Prensa, México, 2 de mayo de 2006.

¹⁰ Fundación Manuel Buendía. "Recuento de los Daños a las Libertades Informativas en el Distrito Federal entre 2001 y 2005".

Por esa razón, y al igual que lo hiciera el Representante en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos el pasado 2 de mayo, debemos celebrar las reformas hechas recientemente al Código Penal Federal que garantizan a los periodistas el secreto de sus fuentes de información.

La actividad profesional de los medios descansa en la generación de información contundente y con contexto suficiente, así como en la creación y recreación de principios y valores que privilegian una cultura democrática, por encima de la trivialización, el epíteto, la descalificación, la comercialización, el espectáculo y la fragmentación, cuya combinación fomenta la apatía entre los ciudadanos y vulnera el principio democrático del derecho a estar informado. Para ensanchar la libertad hay que colocar fronteras al libertinaje que la distorsiona.¹¹

No obstante, debemos seguir generando sinergias para evitar que se repitan casos como las muertes de Arturo Olvera Bravo (ex corresponsal de *La voz*, de Michoacán) y Raúl Gribb Guerrero (dueño de *La opinión*, de Veracruz); la desaparición de Alfredo Jiménez Mota (reportero de *El imparcial*, de Hermosillo); y las amenazas en contra de Lydia Cacho.¹²

Una reforma democrática de los medios de comunicación no sólo supone garantizar condiciones de competencia y aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, implica también generar condiciones para el permanente desarrollo de diferentes opciones de televisión y radio. Avanzar hacia el acceso más equitativo a los medios de comunicación significa reconocer el valor y la riqueza que genera la diversidad y la pluralidad de ideas, opiniones, colores y sonidos.

En cuanto al derecho a la información, resulta imprescindible consolidar el escrutinio ciudadano, por medio del acceso a la información pública que asegura la labor del IFAI, y realizar una difusión amplia sobre la utilidad social que genera la fiscalización y supervisión continua de la gestión pública. En la medida en que esta práctica sea interiorizada por todas y todos, será posible apreciar el valor que representa la figura del Ombudsman de la información.

¹¹ Raymundo Riva Palacio. "Gobernabilidad y medios de comunicación", en *Gobernabilidad democrática ¿qué reforma?*, op. cit., p. 502.

¹² Antonio Garza, Embajador de Estados Unidos en México, "Una prensa libre e independiente", periódico *Milenio Diario*, 3 de mayo de 2006, p. 37.

Por ese motivo, resulta indispensable impulsar, por un lado, que las dependencias gubernamentales presenten información trascendente y de fácil comprensión para el destinatario final, y, por otro, que los ciudadanos adopten la consulta permanente y la inspección de la gestión gubernamental como normas adicionales de escrutinio público. “Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie”.¹³

El acceso a la información pública ha implicado la construcción de una ruta jurídica e institucional para el país. Desde que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, las entidades federativas han ido adecuando su marco legal para permitir el ejercicio del derecho a la información. De tal forma que,

Tenemos 28 leyes consecutivamente aprobadas,¹⁴ que de muy distintas formas los estados de la República han implementado soberanamente y también han surgido reglamentos de acceso a la información en casi 60 ayuntamientos que han querido aportar al tema ya no desde su perspectiva local, sino incluso municipal.¹⁵

Con todo y los avances en el terreno formal, es necesario establecer un piso mínimo exigible para que cualquier gobierno garantice el derecho a la información.

En el mes de noviembre de 2005, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que propusieron una reforma a la ley que permitirá elevar a rango constitucional el derecho a la información; los requisitos mínimos a cumplir en toda la República son:

1. Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos, es decir, sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.

¹³ Andreas Schedler. “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, IFAI, p. 27.

¹⁴ Faltan los Estados de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco.

¹⁵ Alonso Lujambio. “El segundo impulso”, suplemento dominical Enfoque del periódico *Reforma*, 26 de marzo de 2006, p. 4.

2. Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.
3. Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.
4. Crear instancias profesionales autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.
5. Establecer sanciones a los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
6. Obligar a todos los órganos públicos a transparentar sus principales indicadores de gestión.
7. Asegurar la protección de los datos personales.¹⁶

De igual manera, es importante fortalecer la autonomía de aquellos órganos de información que ya han sido creados. El ejercicio del derecho a la información reclama disposición y respeto de las autoridades encargadas de la gestión pública, e independencia de los organismos que han sido creados y forjados a la luz de las luchas ciudadanas.

En la medida en que se consoliden los contrapesos promovidos por la sociedad civil, será posible reafirmar nuestro compromiso con la comunidad y edificar la democracia ciudadana a la que todos aspiramos.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.