

MINIFORO

Papel de los medios de comunicación en una democracia

Los medios de comunicación cumplen una función social, pues proveen un bien público: la información, instrumento necesario para ejercer la ciudadanía. Sin embargo, es preciso reconocer que la información es un derecho que trasciende la función de los medios y que, con el avance del desarrollo tecnológico, adquiere connotaciones cada vez más complejas.

Los medios juegan un papel trascendental en la formación de la opinión pública y el escrutinio del ejercicio del poder público. En el cumplimiento de esos roles, la función de la prensa ha entrado en tensión con otros aspectos jurídicos y políticos de la democracia. Esas tensiones han empezado a ser discutidas en el país, especialmente en 2004, a raíz del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenó al Estado costarricense por el caso del periodista Mauricio Herrera, y por el papel que jugó la prensa en la denuncia pública de escándalos de corrupción que han involucrado a figuras del más alto nivel político.

El ejercicio de la libertad de prensa puede plantear dos tipos de tensiones: una jurídica, entre el ejercicio de esta libertad y el goce de derechos individuales también tutelables (derecho a la intimidad, al honor, a la autodeterminación informativa, entre otros) y otra política, que alude a la interrogante de si los medios han empezado a ocupar espacios de articulación de demandas, de formación de agenda nacional y de representación, que son propios de los partidos políticos.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para atender los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Con base en las opiniones de personas expertas invitadas a participar en un grupo deliberativo sobre el papel de los medios en una democracia, se elaboró una síntesis de los asuntos tratados según cuatro ejes temáticos: i) funciones que cumplen los medios de comunicación, ii) regulaciones a las que están sujetos, iii) limitaciones que enfrentan y iv) ejemplos de buenas prácticas. También se hizo un recuento de los principales hallazgos del debate. Ambos productos se presentan a continuación.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este "miniforo", a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

>> Funciones

Las y los expertos coinciden en que son tres las principales funciones que cumplen los medios: i) informar sobre los hechos que ocurren; idealmente, la información debería ser accesible a todas y todos, ii) crear opiniones o agendas

públicas -en plural porque no hay "una" opinión pública- según los intereses y concepciones ideológicas de diversos grupos de influencia, pues los medios no son asépticos, y iii) ejercer veeduría del poder político, función que, en alguna medida, ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, por los vacíos de poder que han dejado los partidos. No obstante, las opiniones tienden a diferir en cuanto a la forma y el contenido, en particular de las funciones de veeduría del poder político y creación de agendas públicas, tal como se consigna más adelante, en el apartado "Principales hallazgos".

>> Regulaciones

En este eje temático el debate se centra en dos puntos básicos: i) la libertad de prensa y la existencia de lo que algunos consideran "leyes mordaza", como sucede con el mecanismo de inversión de la carga de la prueba, que se aplica en los procedimientos penales contra periodistas por delitos contra el honor, y ii) derecho a la información adecuada y veraz.

En torno al primer tema hay quienes favorecen una irrestricta libertad de prensa, quienes dudan de ella o la rechazan bajo el argumento de la indefensión ciudadana ante el creciente poder de la prensa, y quienes acuden a la doctrina en busca de frenos y contrapesos para encontrar el justo medio.

>> Limitaciones

Dos tópicos sobre los cuales no se observa mayor controversia se agrupan en este eje: i) costos y mercado, ii) agenda pública y participación ciudadana. La

opinión experta percibe como limitaciones tanto el hecho de que la publicidad -principal fuente de financiamiento- está concentrada en poquísimos medios, como el que la ciudadanía participa poco en la formación de opinión y la definición de una agenda nacional, mientras el país muestra un déficit de periodismo público.

>> Buenas prácticas

Se solicitó a los y las especialistas mencionar alguna situación o práctica ejemplar que, en su opinión, aportaría a un mejor desempeño de los medios en Costa Rica. No hubo consenso sobre la existencia de tales prácticas. Las dos situaciones discutidas, el desempeño de los medios de comunicación en Estados Unidos y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el periodista costarricense Mauricio Herrera, suscitaron reacciones controversiales.

En el caso de la prensa estadounidense hubo dos posiciones:

- El sistema de medios norteamericano tiene un alto sentido de la libertad, y en ese contexto la prensa juega un papel que sería deseable en Costa Rica.
- Esa libertad está cada vez en menos manos, el proceso de concentración de la prensa norteamericana es acelerado y profundo. Costa Rica tiene un sistema de libertades que funciona: nadie se calla ni deja de decir algo por la legislación que existe.

En relación con el caso del periodista Herrera la controversia puede sintetizarse como sigue:

- El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abierto espacio para el ejercicio del periodismo libre.
- No existen fuentes de información que eximan al periodista de la responsabilidad por lo que dice. No es unánime la opinión de que el fallo de la Corte ha venido a reforzar la libertad de expresión en el país, porque de alguna manera el ciudadano está más desprotegido.

>> Principales hallazgos

>> ¿Cómo debe la democracia costarricense resolver la tensión entre bienes jurídicos y derechos humanos individuales?

La deliberación en torno a este tema muestra claramente tres posiciones. Por un lado, quienes favorecen una libertad de prensa irrestricta consideran que:

- Los delitos contra el honor representan el riesgo de que periodistas acusados se vean compelidos a demostrar la verdad de sus afirmaciones, lo que coloca al sistema jurídico en la circunstancia de invertir la carga de la prueba.
- Se debe distinguir entre imprecisión y mentira, entre verdad y veracidad o verdad subjetiva. La verdad absoluta es inalcanzable por medios humanos.
- El desarrollo doctrinario obligaría a demostrar que hubo dolo en la labor periodística, para sustentar acusaciones por difamación o calumnias.

Por otro lado, quienes dudan o rechazan estas tesis aluden a la indefensión ciudadana ante el poder creciente de la prensa y su tendencia a evadir responsabilidades.

Finalmente, una tercera posición reflexiona acerca de las vertientes doctrinarias a través de las cuales se desarrolla el tema, enfatizando en la cuestión de cuál debe ser el debido freno y contrapeso en materia de libertad de prensa, en razón de los siguientes señalamientos:

- No toda información es pública. Hay información que es de dominio privado.
- Una sociedad verdaderamente democrática requiere un intercambio abierto de opiniones.
- Obviamente, no hay ningún derecho irrestricto en la sociedad, pero los roces entre los derechos en juego no se plantean sino en el ejercicio de la libertad de expresión.

- Doctrinalmente se distinguen dos posiciones: i) la libertad de prensa como un "súperderecho", al cual se subordinarían los demás derechos fundamentales, y ii) el poder normativo de las circunstancias: no hay derechos más fundamentales que otros, todos son igualmente importantes. Todo conflicto jurídico se desarrolla y soluciona de cara al caso concreto y con vista en todas las circunstancias.

>> ¿Está la prensa en Costa Rica jugando papeles de representación, articulación de demandas y definición de agenda nacional?

"En una democracia la función de control debe realizarse por el foro público de discusión, donde cualquier opinión de personas en posiciones de poder pueda ser problematizada a la luz de argumentos concretamente dichos, de opiniones razonables, donde independientemente de si se está en mayoría o en minoría, es posible en cualquier momento plantear o replantear la discusión. Los medios son parte del foro, pero no se confunden con él; el verdadero reto de una sociedad democrática es crear ese foro." Esta parece ser una posición de consenso entre las y los participantes, quienes reconocen que los medios son actores políticos en tanto sus acciones, su mera existencia, tienen consecuencias políticas.

El desacuerdo surge al valorar si los medios han llegado a sustituir a otras instancias de intermediación entre sociedad y poder público. Se plantean tres criterios:

- Los medios son sitios de encuentro de opiniones y veedores del poder político, pero desde fuera del Estado. No sustituyen a órganos democráticos formales ni les impiden el ejercicio del control político. Decir que los sustituyen, implica asimilar los medios a una institucionalidad sujeta a frenos y contrapesos, y supone el riesgo de intentar someterlos a controles inconvenientes e inaceptables en una democracia.
- La prensa responde a sus propios intereses y agenda, de manera que el

control político que ejerce es un control de lo que le interesa.

- Los medios están cumpliendo un papel derivado del desencanto institucional y de la crisis de los partidos. Ante la falta de instancias de la sociedad civil que asuman funciones de veedurías públicas, lo están haciendo los medios. Han ampliado el espacio para la política; la mayor parte de ella se hace a través de los medios. Eso no es necesariamente malo ni bueno, es solo un cambio de la estructura política y social en un determinado momento histórico.

Tampoco hay acuerdo en cuanto a la legitimidad con que los medios ejercen la función de generar opinión y crear agenda pública. En este sentido se argumenta que detrás de todo medio de comunicación hay un proyecto político, una visión de sociedad desde la cual se divulga o no información. Se ha pasado de una democracia de partidos a una de medios. Sea congruente o no con la "realidad real", la realidad así construida es la que todos compran, de la que todos se convencen.

Por otra parte, la concepción de sociedad, la idea del mundo que hay detrás de todo proyecto editorial, existe en función del derecho a la libre expresión. El equilibrio hay que buscarlo no en un medio, sino en el juego del conjunto de medios. Costa Rica tiene un sistema de medios que funciona. Interesa preservarlo y perfeccionarlo para que haya más opiniones.

Se señala también la importancia de los cambios generados por la tecnología. Los medios alternativos han provocado un cambio estructural de la opinión pública:

- Además de la prensa escrita, el proceso informativo se está dando en todos los foros creados en Internet, donde se discute de todo.
- Si se limita el análisis a los medios formales se podría concluir que las estructuras políticas están conformadas únicamente por medios que producen la opinión. Esto significaría reconocer el fracaso de la sociedad civil.

- El principal cambio es la explosión de los medios electrónicos. Hoy el debate debe ser si la explosión informativa favorece la democracia, si democratiza o no.

>> ¿Cuál es el vínculo entre libertad de información y libertad de prensa?

Parece haber acuerdo en que la libertad de prensa, con fundamento en la libertad de expresión, es un derecho distinto al de la libertad de información. Sin embargo, un vigoroso intercambio de opiniones no consiguió zanjar las discrepancias en torno a los límites y objeto al cual se aplica el derecho a la información.

Por una parte se afirma que, según el artículo 46 de la Constitución Política, el derecho a la información es dual -tanto del que informa como del que recibe- y tiene un límite intrínseco: la información debe ser adecuada y veraz. Por su parte, las libertades de expresión y de prensa se ejercen unilateralmente y sin censura previa. Además:

- Se hace mención del Tribunal Constitucional de España, la Corte Suprema de los Estados Unidos y las constituciones de Portugal y Alemania, para argumentar que la jurisprudencia reciente y las discusiones doctrinarias inclinan la balanza en el sentido de reconocer la existencia de dos derechos distintos: el referido a la libertad de expresión y de prensa, por un lado, y el derecho a la información, por el otro.
- En las relaciones de consumo modernas, la información es un bien de consumo fundamental, no equiparable a otros (como alimentos enlatados por ejemplo), a los cuales se ha pretendido restringir el alcance del derecho a la información.
- El desarrollo del derecho del consumidor lleva a incorporar a la información como un bien de consumo inseparable del medio a través del cual circula.
- Consumir información de los medios implica el derecho a que ese consumo tenga cierta calidad.

- Hay interés por disminuir la responsabilidad de las y los periodistas en el tratamiento de ciertas informaciones. La ciudadanía debería tener instrumentos de defensa frente al poder de los medios.

- La libertad de empresa, la libertad de expresión y el derecho a la información suponen responsabilidades. La empresa periodística actúa según su derecho a la libre expresión, pero no quiere asumir más responsabilidad.

El principal argumento de la contraparte es que las características de las informaciones de prensa no encajan en la definición de las normas de protección al consumidor, ya que:

- El artículo 46 constitucional protege los derechos del consumidor en cuanto a la veraz información en los artículos de consumo, no en la información.
- El periódico puede ser un bien de consumo, pero no la información de prensa.
- La verdad, entendida como correspondencia absoluta entre lo publicado y la realidad material, no es la verdad que priva en la discusión doctrinal sobre derecho a la información.

>> ¿Los patrones de propiedad de los medios de comunicación, inciden en la libertad de información en la democracia?

Si bien se registra alguna referencia al tema de la propiedad de los medios, el debate no se orienta en ese sentido, sino más bien hacia las limitaciones y la concentración del mercado publicitario, fuente de financiamiento de los medios. De este universo de preocupaciones forma parte, asimismo, el llamado a examinar el tema del periodismo público, según las opiniones que se puntualizan a continuación:

- Tener un medio no es barato, se necesita publicidad, pero esta tiende a concentrarse en pocos medios. Hay un problema de mercado.

- Uno o dos periódicos de mayor penetración concentran la publicidad. No se ha logrado construir otros medios con visiones diferentes o el mismo alcance.
- Con un sistema de medios más diverso, la gente podría tomar decisiones colectivas más adecuadamente; esto depende en parte de las formas de financiamiento.
- Históricamente la radio ha tenido un papel importante y lo sigue teniendo en ciertas coyunturas ("Combo del ICE"). No es el caso de la televisión, donde la formación de opinión es pobre.
- En el país no hay un sistema de medios regionales amplio y democrático: los medios regionales están atomizados, no revelan la agenda de la democracia local y con frecuencia están supeditados a la publicidad oficial.
- En las emisoras culturales hay experiencias interesantes. Convendría generar legislación que estimule la creación de medios locales y los desvincule de la influencia política.
- Se debe plantear el tema del periodismo público, en el que el periodista ya no es intermediario de la información, sino que provoca que la ciudadanía

defina una agenda. Sería utópico hablar de esto si no se replantea la propiedad de los medios y se analiza la carencia de una televisión o una radio pública fuerte.

>> Responsabilidad social de los medios: ¿quién vigila a los vigilantes?

Este tema suscita al menos tres consideraciones. En primer lugar, si falta o no equilibrio en la información que ofrecen los medios:

- Los medios son veedores desde su ángulo del poder político. De lo que ven, deciden qué denuncian y qué no. Se les reconocen los méritos que con razón tienen cuando denuncian, pero ¿cómo se les atribuyen las culpas que, cuando no lo hacen, también tienen?
- Es legítimo que un medio de comunicación tenga una posición, pero, si no coincide con ella, una parte importante de la sociedad deja de tener voz. Los medios deberían hacer explícitas sus posiciones; se transmite una imagen de imparcialidad que no existe. No se trata de intervenir los medios, pero la falta de equilibrio en la información es un problema.
- La posibilidad de que los ciudadanos participen en la formación de opinión es limitada. Los mecanismos para

encontrar el equilibrio no son fáciles. Lo que existe no es suficiente.

- Los medios deberían tener su propio sistema de control, que no atente contra la libertad de sus periodistas. La figura del "defensor del lector", en la experiencia de algunos periódicos españoles, ha permitido canalizar las quejas de los usuarios.

En segundo lugar, cabe preguntarse si existe o no un nivel óptimo de información. Lo que un medio en forma individual puede recoger, en una edición o en diez, es limitado. Incluso el sistema de medios en su conjunto es insuficiente para fiscalizar todos los asuntos públicos y reflejar la pluralidad de la opinión ciudadana. Las personas utilizan la información que se les ofrece, pero en infinidad de temas no piensan igual que quien se las transmite. La influencia de los medios en la forma de pensar de la gente no se da de manera automática.

Finalmente, puede debatirse si conviene o no incluir a los medios alternativos en el análisis sobre la libertad de expresión y el derecho a la información. Es innegable que las nuevas opciones de comunicación, como *chats*, *blogs* y foros en Internet, han provocado un cambio estructural de la opinión pública, y deben considerarse como otra modalidad de expresión y opinión de la sociedad, además de los medios más o menos formales.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este "miniforo": Guiselle Boza, Alfredo Chirino, Armando González, Rubén Hernández, Gilberto López, Juan Marco Rivero y Manuel Rojas.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del

Informe y no expresa las opiniones individuales de las y los participantes.

El "miniforo" tuvo lugar el día 18 de abril del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la reunión estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER, y la síntesis de hallazgos fue preparada por Olga Goldenberg.