

Los derechos de las audiencias

Beatriz Solís Leree*

Reflexionar sobre la aspiración social de contar con derechos comunicativos resulta un ejercicio necesario, desafortunadamente no por lo amplio y complejo de sus características, sino que por el contrario, resulta fundamental por su ausencia e imposibilidad de darles vigencia en nuevos cuerpos normativos o al menos por prácticas democráticas surgidas de los medios mismos. Recorrer el potencial constitucional y de las normas internacionales nos permite tener una mirada acerca de los caminos que aún se deben recorrer y la necesidad de que estos derechos, los de las audiencias de un modelo predominantemente comercial y concentrado, sean algún día una realidad en un país que aspira a la democracia.

Hablar de los derechos de las audiencias en el marco normativo mexicano es hablar de vacíos y marginaciones. La lucha por la libertad de expresión, al igual que por otros derechos ciudadanos frente a los medios de comunicación, ha sido una lucha contra los dogmas, el autoritarismo y las inercias contra el cambio y la innovación, y aunque esa lucha ha quedado plasmada en múltiples cuerpos normativos internacionales y en casi la totalidad de las constituciones del mundo, su pleno ejercicio ha debido enfrentar luchas

para convertirse en realidad en las normas y leyes que se desprendan de los principios generales que considera la jerarquía de las normas.

Para ubicar los derechos de las audiencias enmarcados en la norma mexicana, debemos ubicar el punto de partida entendiendo que cuando hablamos de las audiencias nos estamos refiriendo a los seres humanos ubicados en la sociedad y que se convierten en audiencia en el momento en que entran en contacto con los medios. En términos generales, estamos hablando de los ciudadanos entrando en contacto con los medios, y si entendemos al ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones civiles, políticos y sociales, sin duda debemos entender que el ciudadano, en el momento de ser audiencia, no sólo no los pierde sino que debería contar con derechos específicos de esa relación que se establece cuando

se vincula, como audiencia, con los medios de comunicación.

Por otra parte, debemos asumir la tensión entre la dispersión y la participación organizada de la ciudadanía, pues esa aparente contradicción es parte de la naturaleza misma de sociedad, y en ese contexto es indispensable considerar que quienes operan medios de comunicación a partir de la manipulación de un bien de la nación como es el caso de los medios electrónicos, y que en lo general, sumándose a los demás medios, trabajan con la materia que debe ser considerada como un servicio público de interés general que es la información, las formas de consolidar la cultura y los valores, los emisores tienen responsabilidades que cumplir frente a sus audiencias —que son principio y fin de su actividad— tratándose de derechos llamados de tercera generación, en donde se encuentran ubicados los derechos ciudadanos a

* Investigadora en la UAM-Xochimilco, en donde coordinó la Carrera de Comunicación. Ha sido presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación, del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación, y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, de la cual es fundadora. Los dos años recientes encabezó el Comité de Relaciones Internacionales de la AMEDI.

la información y la comunicación, y que sólo podrán ser asumidos cabalmente una vez que la democracia haya sabido dotar de contenido democrático sus normas.

Mientras las democracias no asuman la responsabilidad de atender las necesidades básicas de los ciudadanos, no podrá llamarse democracia plena, en donde la intervención social amplia y con clara incidencia pueda incorporar a la comunicación los retos de la sociedad de la información como asuntos de prioridad que definirán el futuro de las relaciones sociales.

Buscando lo que hay

Empezaremos por ubicar los derechos que emanan de la propia Constitución Política, y para ello nada mejor que retomar algunos de los argumentos expresados por el ministro Góngora Pimentel en 2007 en el contexto del análisis de la Acción de Inconstitucionalidad de las reformas a las leyes de radio y televisión y la de telecomunicaciones, en el capítulo conocido como “Ley Televisa”:

En efecto, las libertades de expresión y prensa se traducen, como ya lo ha señalado este Tribunal Pleno, en el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no sólo verbal o escrito, sino por todo aquel que la ciencia y la tecnología proporcionan. Por su parte, el derecho a la información contenido en el artículo 6° incluye –como también ya lo ha señalado este Alto Tribunal– el derecho a comunicar y el derecho a recibir libremente información, pues es claro que no existe la comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible, de manera que el derecho a la información es un derecho con una doble manifestación que se concreta en comunicar información y recibirla. Se trata de un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

A las consideraciones anteriores, debemos agregar un nuevo escalón interpretativo: Si los medios de comunicación son el soporte material necesario para difundir el pensamiento o para comunicar o recibir información, debe concluirse que las libertades de expresión e información conllevan el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades.

Este derecho fundamental de acceso a los medios de comunicación participa de la doble vertiente del derecho a la información que este Tribunal Pleno ha reconocido, por lo que comprende una dimensión individual que impone que los medios de comunicación estén abiertos a todos sin discriminación, así como una dimensión colectiva o social que exige ciertas condiciones respecto de éstos, a fin de que sean verdaderos instrumentos de esa libertad

y no vehículos para restringirla, para lo cual resulta indispensable una regulación acorde con la naturaleza de cada medio, destacando como un aspecto esencial que exista pluralidad de medios.

Partimos entonces de que en el marco constitucional, en su artículo primero, se establece la necesaria igualdad ante la ley, y se suma a ello lo establecido como principios básicos del ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información de los artículos 6 y 7 constitucionales, que bien apunta el ministro Góngora Pimentel en sus vertientes individual y colectiva.

En el marco de la norma internacional, podemos distinguir claramente en los tratados asumidos por nuestro país (que forman parte de la norma interna a partir de la aprobación del Senado) los compromisos establecidos particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA de 1969, aprobados por el Senado en 1980 y publicados en 1981; esto coloca al Estado frente al incumplimiento de una responsabilidad llamada a garantizar tan importante derecho social. Los derechos de la sociedad frente a los medios podemos encontrarlos en los siguientes artículos:

Artículo 11 (Derecho a la privacidad). 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad; 2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación; y, 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 13 (Derecho a la información). 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección; 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la di-

fusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Artículo 14 (Derecho de réplica). Todas personas afectadas por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán a las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística o cinematográfica, de radio o televisión, tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Sin embargo, de nada sirve un derecho a la libertad de expresión y a la información, o un derecho de réplica enmarcados en nuestra Constitución como derechos fundamentales, si para ejercerlo es necesario contar con la autorización de la autoridad, o si carecen de su materialización en las normas secundarias o si se dispone de instrumentos legales ambiguos y parciales que generalmente son aplicados para esconder la verdad o la opinión divergente de los intereses de la autoridad. O bien, si para su ejercicio se nos reservan los espacios privados, pues el espacio público ya es ocupado por los menos para emitir sus opiniones a los más.

En el caso de México, a pesar de encontrarse claramente establecidos en la Constitución las garantías a la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica, su norma secundaria (la que puede darle materialidad) sólo refleja las condiciones y características del México de 1917 en su Ley de Imprenta, y las parcialidades y obsolescencias recientemente “parchadas” por la llamada “Ley Televisa” que promueve el modelo comercial y concentrador de la radio y la televisión. Salvo la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que garantiza sólo una parte de nuestro derecho de acceso a la información pública –la información gubernamental– las normas que regulan los derechos fundamentales de libertad de expresión, de derecho a la información y el derecho de réplica, no permiten a los ciudadanos encontrar garantías jurídicas que nos den un sustento positivo frente a su ejercicio.

Es inadmisibles que conociendo la importancia de la información como sustento y condición para el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, aún no contemos con un acceso plural, equitativo y democrático a la radiodifusión, que la calidad del manejo de la información deje mucho que desear, que el derecho de réplica sea rechazado por

los empresarios, que la responsabilidad de los medios de comunicación y el respeto a la vida privada se reduzcan a un mero asunto de “acuerdos” extralegales entre los poderes del Estado y los medios de comunicación, y se renuncie a hacerlo extensivo a toda la sociedad.

Un nuevo marco jurídico

El marco jurídico de los medios que necesitamos los ciudadanos (las audiencias) de ninguna manera es el que sólo satisface a los intereses particulares, de los medios y de los partidos, y que ignora los intereses de los otros, de aquéllos de quienes viven y a quien se deben, sus audiencias, y que sólo voltean su mirada a ellas cuando requieren su sintonía para incrementar sus ventas o su simpatía para lograr sus votos.

En octubre de 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, donde se recomienda a los Estados (en su artículo 12) incluir en sus marcos regulatorios que “Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”. Posteriormente en el 2001, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, suscribieron una declaración conjunta que no ha encontrado su reflejo en México, donde manifestaron que:

La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad en las ondas de radiodifusión. Las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de tal manera de estar protegidos [sic] contra las injerencias políticas y comerciales¹.

Las propuestas de reforma de un nuevo marco jurídico están discutidas y listas, múltiples esfuerzos se han realizado para ello, un sinnúmero de consultas han sido hechas, y las exigencias se han encaminado siempre al acuerdo de la necesaria reforma; sin embargo, falta sólo la voluntad política de los

¹ Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001. Volumen II. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Anexo 5: “Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión, Declaración Conjunta: Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”, pp. 167-168.

legisladores para avanzar. En estas propuestas, los derechos ciudadanos están en el centro cuando se establece la necesidad de acceso plural a las frecuencias, el hecho de que las permisionadas (los medios públicos) pudieran —con reglas transparentes en la ley— recibir ingresos por venta de espacios para lograr mayor independencia editorial, un régimen simplificado para la obtención de frecuencias en el caso de comunidades indígenas, un órgano regulador plural, criterios claros que acoten la discrecionalidad de la autoridad, un registro público de radio y televisión que nos permita saber quiénes son y cómo se distribuyen en el espectro radioeléctrico, el derecho de réplica expedito y respetado, la promoción de la producción independiente que permita visiones plurales y el establecimiento de cuotas obligatorias para su transmisión, la participación de la sociedad en el gobierno de los medios de Estado, la existencia de códigos de ética, y los derechos de los trabajadores de los medios —también ausentes en las normas vigentes— entre muchos otros aspectos, son propuestas que están en la mesa y que deben ser exigidas para su incorporación en las nuevas leyes ya inaplazables.

La transición democrática requiere construir nuevas reglas e instituciones claramente sustentadas en la legalidad y la participación social. Para ello es indispensable el establecimiento claro y firme de un proyecto de Estado con políticas públicas que encaminen esa transformación.

Las normas deben garantizar los derechos de todos, equilibrando las desigualdades de la realidad que regulan; deben ser flexibles para lograr su permanente actualización, deben ser claras y precisas para evitar la discrecionalidad de quien la aplica; deben ser transparentes en sus principios y mecanismos de supervisión para evitar el uso autoritario o cómplice; deben ser incluyentes, permitiendo la corresponsabilidad en su definición y vigilancia; y deben ser aplicables, pues de nada sirven si sólo quedan plasmadas en el papel. No cabe duda de que en este sentido, los ciudadanos como “audiencias” debemos empezar a ser vigilantes de este proceso, que tal vez en algún momento pueda incorporar nuestros derechos y éstos sean verdaderamente asumidos por todos.

En la Ley Federal de Radio y Televisión realizamos una búsqueda de las palabras “audiencias”, “públicos”, “receptores” y “sociedad”, con la finalidad de valorar cómo se encuentran plasmados estos conceptos. Evidentemente no encontramos resultados positivos: Ni una sola referencia a la palabra “audiencia” o “audiencias”, ni una sola referencia a los “públicos”, dos referencias a la palabra “receptores” (pero relativos a los aparatos receptores) y en el término de “sociedad” encontramos 4 referencias: tres de ellas vinculadas a la sociedad de acciones, sociedad mercantil y sociedad de concesionarios, y sólo una en el artículo 21 A incorporado en 2007, que hace referencia a la sociedad cuando establece obligaciones

a los medios “oficiales”, en su fracción I, que establece como requisito “*Que dentro de los fines de la estación se encuentren: a) Coadyuvar al fortalecimiento de la participación democrática de la sociedad, garantizando mecanismos de acceso público en la programación*”. Fuera de estas menciones, la precaria consideración a los derechos de las audiencias es un evidente vacío en las responsabilidades de los medios electrónicos.

Fiscalización ciudadana

Frente a este panorama, la cuestión cívica que se nos plantea es ¿Cómo reaccionar? ¿Cómo defenderse? ¿Cómo resistir a la ofensiva de este poder que sólo se ocupa de sus intereses y abandona los de sus audiencias? Es necesario, como dice Ignacio Ramonet², crear un “quinto poder” que nos permita oponer una fuerza cívica ciudadana a la nueva coalición dominante de los medios, cuya función sea denunciar; poner en evidencia; visualizar el poder de los medios de comunicación, de los grandes grupos mediáticos y su falta de respeto a sus audiencias. En este sentido se ubica la creación de observatorios de medios como mecanismos de supervisión ciudadana.

Defensores de las audiencias

Los medios masivos deben asumirse vinculados a los intereses de los sujetos sociales de su comunidad frente a diferentes realidades y problemas, mostrando la diversidad y pluralidad de los diferentes sectores. Con esto no pretendo que los tradicionales medios de comunicación comerciales se transformen, mediante una especie de mágica voluntad sobrenatural, en instrumentos para el ejercicio democrático, o que compartan su hoy casi exclusivo privilegio de operar un bien de la Nación. No, lo que pretendo es que el Estado, entendido como el garante del bien común y de la soberanía de los ciudadanos, asuma la responsabilidad de una administración democrática del espectro radioeléctrico, además de establecer las condiciones técnicas y jurídicas para el desarrollo y promoción de los derechos ciudadanos a la información y la comunicación en el pleno ejercicio de su derecho a la libertad de expresión.

Si bien la responsabilidad de atender el interés general es de todos los medios, son los sostenidos con el presupuesto público los que deberían estar obligados a asumirlos como parte de su convicción y sentido público, quienes deberían asumir como práctica cotidiana la defensa de los derechos de sus audiencias.

Los códigos de ética de los medios —cuando existen— han sido insuficientes para garantizar los derechos de las

² Ramonet, Ignacio. “Fiscalización ciudadana a los medios de comunicación: El quinto poder” en *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2003.

audiencias, y más aún cuando su difusión es restringida en lugar de ampliamente promovida como referente necesario para que las audiencias podamos tomarlos como parámetro del compromiso que los medios asumen con nosotros.

Los recientes nombramientos de los defensores de las audiencias en algunos medios públicos tampoco han demostrado eficacia. Su ausencia de vinculación con sus audiencias y la poca transparencia de sus actos han permitido que esta figura con potencial esperanzador se desvalorice y vacíe de sentido. La ausencia de amplia difusión de su existencia y el virtual anonimato de su gestión no ha logrado permear en las audiencias.

El verdadero sentido que los defensores de las audiencias deben tener al menos en México —donde tenemos una historia de unilateralidad en el manejo de los medios—, no puede recaer en una figura unipersonal y carente de transparencia de los criterios o valoraciones para ejercer su defensoría. Los defensores de las audiencias deben ser espacios plurales de un pequeño grupo de amplia y reconocida trayectoria, que de cara a las audiencias pueda estimular el ejercicio de la recepción crítica, debatir y ejercer la defensoría transparentando los criterios de valoración de las opiniones ciudadanas. No es lo mismo discutir y poner en común las acciones dirigidas a atender las opiniones de las audiencias entre varios, a que una sola persona —por muy bien intencionada que sea— en un monólogo defina por sí mismo cómo atender las demandas de las audiencias. La rendición de cuentas también deberá ser otro factor que escrupulosamente sea atendido por esta figura, si es que de verdad existe la voluntad de “defender a las audiencias”.

Los consejos de programación

Los consejos ciudadanos de planeación o programación no han corrido con mucha suerte en nuestro país. Actualmente sólo se sabe de la existencia de Consejos de Programación en la “Radio Ciudadana” del IMER³ y en el Canal de Televisión del Canal del Congreso, además de los ejemplos de Consejos de Programación existentes en las veinte emisoras indígenas de la CDI. Es en esta figura donde además de mostrar la voluntad de incorporar opiniones plurales en su conducción programática, podríamos encontrar el antecedente o la modalidad de vínculo entre el medio y su audiencia, y a partir de ello —o quizá como función primordial— asumir el papel de *Ombudsman* no como figura unipersonal, sino colectiva.

³ Que además cuenta con un proyecto inédito en México al incorporar programas producidos por organizaciones sociales, instituciones educativas, entidades de servicio y otras, seleccionados a partir de una convocatoria pública y valorados por el Consejo de Programación.

Los tiempos actuales exigen a los medios del Estado probar su madurez y dar inicio al camino que deben recorrer para ganarse el título de verdaderos medios públicos. En el caso de los medios electrónicos, siendo un bien nacional limitado con un impacto social cada vez más evidente, parece lógico que deberían contar con normas de vigilancia social más cercanas y definidas, y que actuarían no sólo para la supervisión del uso adecuado de un bien concesionado o permissionado, sino que preverían en esta acción el respeto y la capacidad de diálogo con su público.

Caminos por recorrer

Las acciones ciudadanas respecto a la defensa de sus derechos a la comunicación deben ser asumidas como estrategia política vital para la fortaleza de la sociedad civil.

Este tema, el de los medios de comunicación y los derechos ciudadanos involucrados, tampoco ha sido capaz de conmover a las élites políticas; somos testigos de la indolencia de los partidos políticos, la complacencia de algunos intelectuales y la mutua dependencia de los funcionarios de gobierno, quienes no suelen tener interés en “mover las tranquilas aguas” y en consecuencia, hasta ahora, tampoco suelen formar parte de sus prioridades.

Sin duda el ciudadano necesita información para participar; además —por supuesto— de voluntad de hacerlo. Los ciudadanos requieren información, análisis y opiniones para poder decidir por sí mismos. Este ejercicio ciudadano es ampliamente intervenido por la información mediática, por lo que necesitamos preguntarnos si los medios propician la formación de ciudadanía, o bien, qué ciudadanía se prefigura en esa intermediación.

Los medios masivos les hablan a sus “audiencias”, a sus públicos, invitándolos a participar en este su nuevo espacio público de práctica ciudadana gracias a la ficción tecnológica unilateral que sustituye la verdadera participación en la vida pública; por una “satisfactoria” participación individual condicionada por la propaganda de bienes y servicios ofrecidos en el mercado que se presentan como definición de la buena vida, y que al instalarse en los medios los dota mágicamente de una condición virtual de colectividad anónima.

En la búsqueda de una reforma legislativa que garantice plenamente el derecho a la libertad de expresión, los preceptos de libertad y límites deben estar claros, ninguna ley basta por sí misma para garantizarla; es necesario desandar un largo camino de duplicidades, contradicciones, vacíos y ambigüedades.

Sin medios profesionales dedicados a satisfacer las necesidades de información de la ciudadanía, sin derechos de las audiencias claramente establecidos y ejercidos por la sociedad, la democracia acaba siendo una imposibilidad.

Protoindustrialización, industrialización y desindustrialización en la historia de México

Francisco Javier Rodríguez Garza
(Coordinador)

Eón
sociales

