

Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018

Los frenos y contrapesos al poder: medios de comunicación, justicia y estado de derecho

Nota teórica

Síntesis

El Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018 ofrecerá a diversos interlocutores un foro en el que reflexionar sobre los nexos y relaciones entre los medios de comunicación, el poder judicial y el estado de derecho en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Día Mundial, que se celebra el 3 de mayo, girará en torno a las cuestiones de los medios de comunicación y la transparencia del proceso político, la independencia del sistema judicial y su nivel de conocimiento del universo mediático y la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas a los ciudadanos. En este orden de cosas, se examinarán fórmulas para reforzar la función de vigilancia del periodismo independiente, llamado a exponer a la luz pública fraudes electorales, desigualdades por razones de género o violaciones de los derechos humanos que lastran el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Condición previa para cumplir esta función es un entorno propicio, en el que la ley garantice, y una judicatura independiente proteja, la libertad de expresión, que incluye el derecho de acceso a la información, como derecho humano, y más en particular la libertad de prensa. Sin embargo, el exceso de reglamentación jurídica también puede conducir a la censura, por ejemplo en Internet, donde la cuestión de la responsabilidad de los intermediarios digitales plantea nuevos problemas en materia de libertad de expresión. Durante el Día Mundial, en consecuencia, se examinarán también los problemas contemporáneos de la libertad de prensa en línea. La seguridad de los periodistas, ya trabajen en medios convencionales o en línea, es un requisito previo para mantener vigilado al poder, por lo que también formará parte de los temas centrales del Día Mundial.

Resultados esperados

A continuación se enumeran los resultados que previsiblemente puede traer consigo el Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018.

- Sensibilización de gobiernos y otros interlocutores sobre la necesidad de aprobar y aplicar leyes que generen un entorno favorable a la libertad de expresión, el derecho a la información y la seguridad de los periodistas, en medios convencionales y en línea, como parte del cumplimiento del ODS 16.
- Mayor sensibilización gracias a la concesión de uno de los galardones más prestigiosos en este terreno, el Premio Mundial de Libertad de Prensa UNESCO-Guillermo Cano, que distingue la excepcional contribución a la libertad de prensa de particulares u organizaciones.
- Adhesión al Día Mundial por parte de ONG y medios de comunicación locales de todo el mundo, con la organización prevista de más de 100 manifestaciones nacionales a modo de complemento de los actos principales que tendrán lugar en Accra (Ghana).
- Tras las fructíferas iniciativas emprendidas en América Latina y África Meridional y Oriental, adhesión de interlocutores importantes y creación de alianzas con objeto de replicar en África Occidental la formación de jueces y funcionarios judiciales impartida por la UNESCO sobre seguridad de los periodistas y libertad de expresión.

- Refuerzo y ampliación de la red de investigación sobre seguridad de los periodistas gracias a la conferencia académica sobre la seguridad de los periodistas. Creación de sinergias más estrechas entre los resultados de investigaciones y el trabajo de profesionales de todo el mundo dedicados al desarrollo de los medios de comunicación.
- Sensibilización de los jóvenes reporteros y estudiantes de periodismo respecto de los nuevos problemas relacionados con la libertad de prensa y la libertad de expresión, y refuerzo de sus competencias periodísticas gracias a la posibilidad de cubrir en directo una importante manifestación internacional bajo supervisión de profesionales de medios de comunicación.
- Intercambio de prácticas ejemplares sobre la función de los medios de comunicación en procesos electorales para respaldar la labor del Mecanismo de Coordinación Interinstitucional para la Asistencia Electoral (ICMEA) de las Naciones Unidas.
- Participación más intensa de asociaciones de medios de comunicación en temas ligados a la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas con la cobertura de noticias y a través de blogs y sitios web específicos durante los preparativos del Día Mundial de la Libertad de Prensa.
- Mayor capacidad de organizaciones que trabajan en pro de los derechos humanos y la libertad artística para vigilar y defender la protección del derecho de los artistas a imaginar y crear en la era digital y a compartir su trabajo creativo en línea con la sociedad en general.

Introducción

La idea del Día Mundial de la Libertad de Prensa tiene su origen en la Declaración de Windhoek para el Fomento de una Prensa Africana Independiente y Pluralista, aprobada en Namibia en 1991. En 2018, los actos de dimensión mundial regresan una vez más al continente en el que todo empezó. Accra, capital de Ghana, acogerá esta conmemoración mundial de la UNESCO en 2018, si bien el tema del Día Mundial también se abordará en actos celebrados en otros muchos países del mundo.

El Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018, cuyo tema es “Los frenos y contrapesos al poder: medios de comunicación, justicia y estado de derecho”, estimulará el debate y promoverá la comprensión y el conocimiento tanto de los problemas actuales como de los éxitos obtenidos en relación con la libertad de expresión.

El Día Mundial se conmemora en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, la cual contiene 17 objetivos para hacer realidad un desarrollo sostenible para todos y así, entre otras cosas, poner fin a las desigualdades entre hombres y mujeres. Uno de estos Objetivos de Desarrollo Sostenible, el número 16, se centra en la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. La paz, la justicia y la existencia de instituciones sólidas favorecen el avance de la buena gobernanza y otras actividades en pro del desarrollo sostenible, que prosperan aún más al calor de un entorno mediático independiente y propicio.

En todo el planeta la reciente evolución política, tecnológica y económica ha sometido la libertad de prensa a nuevas presiones. En ciertas regiones se ha observado un endurecimiento de las medidas adoptadas por los poderes públicos para limitar la libertad de expresión mediante legislación restrictiva y mecanismos de censura. Las nuevas limitaciones relacionadas con la seguridad nacional y las medidas antiterroristas han acentuado esta tendencia. También se han incrementado las interrupciones masivas de servicios, como los

bloqueos de Internet¹. Los ordenamientos jurídicos nacionales que rigen la protección de las fuentes se han debilitado². Aún más preocupantes son los riesgos que constantemente corren los periodistas al realizar su trabajo: acoso, violencia, discursos de odio, amenazas e incluso muerte. Al mismo tiempo, el número de países que aprueban leyes relativas al derecho a la información no cesa de aumentar. Gracias a las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y la UNESCO, el ordenamiento normativo internacional sobre la seguridad de los periodistas, y en especial de las periodistas, se ha reforzado considerablemente, y el derecho a la privacidad está cada vez más reconocido.

El tema “El poder bajo control: medios de comunicación, justicia y estado de derecho” pone de relieve la importancia de un entorno jurídico propicio a la libertad de prensa, haciendo hincapié especialmente en la función de un poder judicial independiente, plenamente facultado para intervenir en asuntos relacionados con la libertad de expresión, amparar la libertad de prensa con garantías legales y enjuiciar todo delito cometido contra los periodistas.

Al mismo tiempo, el tema abarca el papel de los medios de comunicación en el desarrollo sostenible, así como en periodos electorales, cuando desempeñan una función de vigilancia que favorece la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho. Como parte del mismo tema se explorarán también las deficiencias legislativas en lo referente a la libertad de expresión e información en línea, así como los riesgos de reglamentar los discursos vehiculados por Internet.

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la contribución de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación se asocia sobre todo al ODS 16, relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Para lograr este objetivo se deben establecer en todos los niveles instituciones eficaces, responsables y transparentes, para lo cual es esencial la libertad de prensa.

Por todo ello, en el Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018 se abordarán también los siguientes subtemas:

1. Libertad de prensa, acceso a la información y elecciones
2. Apoyo del sistema judicial a un periodismo libre y seguro
3. Mejor autorregulación de la libertad de expresión en línea.

1. Libertad de prensa, acceso a la información y elecciones

Un entorno mediático libre y pluralista permite que el público exprese su voluntad política y que la buena gobernanza prospere. Por consiguiente, una de las principales contribuciones de los periodistas a la democracia y al desarrollo sostenible es velar por que los políticos y las instituciones rindan cuentas, así como supervisar los procesos democráticos que estos deben poner en marcha e informar al respecto. Un periodismo independiente que tenga en cuenta las cuestiones de género y produzca información verificable y comentarios fundamentados en beneficio del interés público es la mejor defensa contra la insensibilidad a la desigualdad de género, los fraudes electorales o la adopción de decisiones “entre bambalinas”.

En particular, solo es posible garantizar la integridad y la legitimidad electorales, como dimensiones de la rendición de cuentas, mediante las libertades fundamentales de expresión y acceso a la información, ejercidas teniendo debidamente en cuenta las cuestiones de género. Los medios de comunicación libres ayudan a supervisar la legalidad de los procesos de votación, complementando así la labor de los tribunales como garantes del estado de

¹ UNESCO, Tendencias mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, Informe mundial 2017/2018.

² Ibid.

derecho. El periodismo crítico proporciona información pertinente sobre la actuación (pasada) de los candidatos políticos.

Una información independiente y sensible a las cuestiones de género puede acrecentar los niveles de participación ciudadana proporcionando al público información verificable. Sin embargo, la función de los medios de comunicación en el proceso político también hace de ellos un blanco muy atractivo para manipular al electorado, como demuestran varios ejemplos recientes relacionados tanto con instancias públicas y privadas como con propietarios de medios de comunicación. Ciertas agencias de prensa han sido acusadas de difundir información falsa para influir en el panorama político. Asimismo, ha habido notorias tentativas de fabricar noticias y utilizar las redes sociales con la intención de polarizar a las personas y desacreditar el auténtico periodismo. Estos problemas ponen de relieve la importancia de un entorno mediático independiente, crítico y pluralista y la necesidad de contar con un periodismo libre y profesional.

El periodismo de investigación, ya sea durante los periodos electorales o fuera de ellos, puede ayudar a construir una cultura de apertura y transparencia informativa familiarizando a los responsables públicos con el proceder de una prensa inquisitiva. El acceso a la información es también condición previa para que los medios de comunicación puedan desempeñar su función de vigilancia. La transparencia habilita en mayor medida al ciudadano para entender mejor las políticas públicas, confiere más eficacia a los procesos políticos y ayuda a combatir la corrupción, contribuyendo así al éxito del desarrollo. En el transcurso del último decenio un total de 111 países han promulgado leyes y políticas que prevén la divulgación de archivos públicos, de los cuales al menos 15 han aprobado tales leyes en los últimos cuatro años³. Esta adopción de la transparencia en el ámbito político, condición previa importante para la buena gobernanza, es vital para el estado de derecho.

No obstante, el hecho de que la información esté legalmente disponible, por sí mismo, no aporta más autonomía al público, en particular el femenino, ni lleva a quienes están en el poder a rendir cuentas. Es preciso que la información sea accesible y llegue a quienes más concierne. Los medios y la sociedad civil pueden actuar como intermediarios analizando y contextualizando la información para el lector y dándola a conocer al gran público, por un lado, y fomentando una mejor comprensión del funcionamiento del universo mediático y la información, por el otro. A través de las redes sociales, mujeres y hombres también pueden ser inductores cada vez más activos de una evolución positiva que pase por la libertad de información y la transparencia. Los periodistas libres y los medios independientes encarnan las libertades fundamentales que facilitan ese flujo, esencial para la rendición de cuentas y el empoderamiento.

2. Apoyo del sistema judicial a un periodismo libre y seguro

Un poder judicial justo, eficaz e independiente es la piedra angular de todas las demás instituciones democráticas porque es el garante del estado de derecho. Como subrayó Montesquieu hace casi tres siglos, no puede haber libertad si el poder judicial no es independiente de los poderes legislativo y ejecutivo⁴. Un poder judicial independiente fortalece en gran medida la democracia y empodera a todos los estamentos de la sociedad. Para que los medios de comunicación puedan contribuir eficazmente a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es preciso que los tribunales y las fuerzas del orden ofrezcan una protección sin fisuras de los derechos que son la libertad de expresión y de información y la seguridad de los periodistas.

³ Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017 (https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_Spanish.pdf).

⁴ Montesquieu (1748), *El espíritu de las leyes*.

En este contexto, el papel de los jueces y los funcionarios judiciales en la promoción de un entorno propicio para unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas se considera vital. Una condición previa para que el poder judicial pueda desempeñar ese papel positivo es que la ley ampare la libertad de expresión, en lugar de reprimirla injustificadamente. Si bien en algunas partes del mundo la labor de los periodistas se ve obstaculizada, por ejemplo, por leyes penales contra la difamación, los jueces tienen, no obstante, un margen para interpretar la “proporcionalidad” de un “delito”. Además, es importante que los agentes judiciales tengan conocimientos suficientes de los medios de comunicación y de los vínculos que existen entre la libertad de prensa y aspectos más generales de la libertad de expresión, entre ellos el entorno digital.

El poder judicial solo puede cumplir su función de garante de la libertad de prensa y la seguridad de los periodistas si sus miembros conocen bien las normas internacionales y la jurisprudencia regional en materia de libertad de expresión. Los funcionarios judiciales pueden prevenir actuaciones indiscriminadas, como la suspensión arbitraria de la libre expresión, aplicando directrices claras prescritas por la ley. En reconocimiento de esta función, la UNESCO organiza desde 2014 programas de formación para más de 5000 jueces y funcionarios judiciales en América Latina. Esta iniciativa se está reproduciendo en África, con un enfoque especial en los jueces de África Oriental y Meridional, gracias a una colaboración con la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Los funcionarios judiciales también cumplen una misión central en lo que atañe a la seguridad de los periodistas respondiendo, en cooperación con las fuerzas de seguridad, a los ataques contra los medios de comunicación que tienen consecuencias legales. Según los datos de que dispone la UNESCO, 929 periodistas y trabajadores de medios de comunicación fueron asesinados entre 2006 y 2016, y la mayoría de los autores de esos crímenes no fueron juzgados. La impunidad de los crímenes contra los periodistas genera autocensura y hace imposible la existencia de una sociedad abierta en la que las personas puedan expresarse libremente. Los ministerios públicos deben velar por el enjuiciamiento de quienes han perpetrado ataques contra periodistas y enviar así una señal contundente acerca de la salvaguardia de la libertad de expresión.

Aparte del sector judicial, hay también otras entidades que tienen cometidos importantes en lo que respecta a la seguridad de los periodistas y la impunidad generalizada de los autores de crímenes contra estos. En este sentido, la UNESCO encabeza el Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (en lo sucesivo, el Plan de Acción de las Naciones Unidas), que desde 2012 sirve de marco para coordinar las actividades de todas las partes interesadas en este ámbito. En junio de 2017, a raíz de una consulta con múltiples partes interesadas, se elaboró una serie de propuestas concretas para seguir reforzando la aplicación del Plan de Acción de las Naciones Unidas, entre las cuales destaca particularmente el aumento de las oportunidades de fortalecimiento de las capacidades de jueces, fiscales y agentes del orden, así como el apoyo a la mejora del seguimiento y la presentación de informes acerca de la respuesta judicial a los asesinatos de periodistas.

3. Mejor autorregulación de la libertad de expresión en línea

En la era digital, los datos en línea han pasado a ser la nueva moneda de las comunicaciones, el periodismo, la publicidad, la formulación de políticas y la diplomacia.

La naturaleza abierta de Internet redundaba en beneficio de la libertad de expresión y del acceso a la información, pero también entraña problemas. Los discursos de odio, el acoso y la filtración de información personal son peligros graves que pueden afectar a todos los usuarios de Internet. Los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, en particular, deben sortear estos riesgos cuando trabajan en línea, especialmente cuando se trata de

proteger la confidencialidad de las fuentes. Se ha representado Internet como una plataforma en la que los extremistas violentos pueden difundir su propaganda, con consecuencias desproporcionadas para los derechos de expresión y de privacidad, aunque no hay pruebas concluyentes de que exista un vínculo directo entre las redes sociales y la radicalización real hacia la violencia.

A la hora de abordar estos riesgos, el desafío para los gobiernos y todas las partes interesadas consiste en encontrar el modo de responder a los peligros en línea mediante programas sociales y marcos jurídicos que respeten la idea, plasmada en el concepto de universalidad de Internet de la UNESCO y los principios ROAM conexos, de un Internet basado en los derechos humanos, la apertura, la accesibilidad y la participación de múltiples interesados.

Las grandes empresas de Internet desempeñan un papel cada vez más importante en la configuración de la libertad de expresión y el acceso de los usuarios a la información. No obstante, a pesar de las mejoras registradas en materia de transparencia en la información relativa a los requerimientos de los gobiernos respecto a la supresión de contenidos y el acceso a los datos de usuarios, las prácticas internas y los algoritmos patentados siguen siendo opacos. Además, en la mayoría de los casos, las condiciones de servicio de los intermediarios de Internet no proporcionan protección suficiente en lo que atañe a la libertad de expresión de las personas, su privacidad y los procesos reglamentarios, ya que a menudo están formuladas en términos demasiado vagos y no contienen información clara y eficaz sobre las posibilidades de reclamación.

Las deficiencias y la falta de recursos de los sistemas de autorregulación de los intermediarios de Internet han dado lugar a una multiplicación de leyes y reglamentos. En este contexto, los fallos de los tribunales sientan también precedentes y las posibles bases de nuevas leyes. Entre los ejemplos que en los últimos años han tenido repercusiones directas en la libertad de los medios de comunicación cabe citar las decisiones relativas al llamado “derecho al olvido” o “derecho a la exclusión”, los flujos de datos transfronterizos y la responsabilidad de los intermediarios de Internet. Así pues, no debe subestimarse la función del poder judicial en la configuración de la legislación relacionada con Internet al establecer dicha jurisprudencia.

En muchos casos, desde el punto de vista de la libre expresión, el exceso de leyes y reglamentos ha resultado ser, en la práctica, más problemático que la falta de reglamentación. En muchas leyes no se distingue la diferencia de responsabilidad entre las instituciones mediáticas que publican o transmiten contenidos (en línea) y las plataformas de Internet que principalmente alojan contenidos elaborados por terceras partes. Esas leyes a menudo obligan a las plataformas, so pena de recibir sanciones desproporcionadas, a empezar a desempeñar funciones policiales. En consecuencia, cada vez en mayor medida, la tendencia de las plataformas es adoptar la solución más simple y menos costosa: suprimir, por medio de algoritmos o de la intervención humana, cualquier contenido controvertido y suministrar los datos de los usuarios a otras partes sin respetar los procedimientos reglamentarios. En este proceso, una gran parte de la expresión legítima es víctima de lo que en realidad equivale a una privatización de la censura. Las plataformas se convierten en chivos expiatorios para evitar prestar atención a los procesos legales relativos a los autores de los contenidos específicos en cuestión, así como para eludir la necesidad de contar con políticas nacionales de formación en materia de medios de comunicación e información destinadas a empoderar a los usuarios de los servicios intermediarios. En este contexto, mejorar la autorregulación es esencial para proteger la libertad de expresión en línea.

Desde hace un par de años, las interferencias en los servicios de Internet se han hecho cada vez más frecuentes, incluso en los países democráticos. Como se señaló en la publicación titulada “Tendencias mundiales en Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios, Informe mundial 2017/2018”, se ha observado un incremento de las filtraciones de contenidos, el bloqueo de sitios web y los bloqueos totales de Internet, a menudo sin un fundamento jurídico

claramente definido. Las interrupciones deliberadas de los servicios de Internet y las comunicaciones electrónicas son una medida ampliamente utilizada para controlar el flujo de información. En esencia, constituyen una forma de censura en su máxima expresión. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los relatores especiales con mandatos en la esfera de la libertad de expresión, la Comisión Africana y la Freedom Online Coalition han calificado esas medidas de restricciones desproporcionadas a la libertad de expresión y el acceso a la información. La censura y los ataques consistentes en denegar los servicios por parte de agentes estatales y no estatales han contribuido aún más a limitar la libertad de expresión y la libertad de información en línea.

Para garantizar las libertades fundamentales en Internet se requiere un enfoque en el que participen múltiples interesados. Ello forma parte de los esfuerzos de la UNESCO por promover la universalidad de Internet y los indicadores conexos utilizados para medir los principios ROAM. Es este marco el que ayuda a fortalecer las normas de autorregulación de la expresión en línea y la privacidad, al tiempo que se controlan las medidas reglamentarias que podrían tener repercusiones negativas en los aspectos interdependientes de los principios ROAM de Internet.

Por último, como se indica en la edición de 2018 del informe mundial de la UNESCO titulado “Repensar las políticas culturales”, las nuevas tecnologías digitales, incluidas las plataformas de redes sociales, están transformando el mundo artístico. Las redes sociales y los canales de transmisión de música en continuo, como Instagram y SoundCloud, se están convirtiendo en las plataformas en que los artistas dan a conocer públicamente y promocionan su trabajo. Sin embargo, también entrañan amenazas a los derechos y las libertades, como por ejemplo el denominado “troleo” en línea, por el que las amenazas de otros usuarios pueden intimidar a los artistas y llevarlos a retirar su trabajo. La creciente vigilancia digital tiene asimismo un efecto corrosivo en la libertad artística. Muchas plataformas cuentan incluso con mecanismos, como las directrices de Instagram relativas a las “normas de conducta”, cuyo margen de interpretación es muy amplio. Ello también otorga un poder desproporcionado a las personas y organizaciones que critican el contenido de ciertas obras artísticas y utilizan los mecanismos de denuncia de las plataformas para lograr que se supriman algunas de esas obras y, en ocasiones, que se bloqueen cuentas enteras.

Para los artistas, estas acciones en línea no solo interrumpen los flujos de ideas, sino que además limitan su libertad artística, y, lo que es más importante aún, su capacidad de llegar al público. Cuando se priva a un artista del principal medio para dar a conocer su trabajo, su capacidad de comunicación también se ve frustrada. El Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018 será una nueva ocasión para analizar estas cuestiones críticas y seguir fomentando la meta 10 del ODS 16, relativa al acceso público a la información y a la protección de las libertades fundamentales.

Conclusión

En Accra, la celebración global del Día Mundial de la Libertad de Prensa 2018 reunirá a las partes interesadas de los medios de comunicación, el Gobierno, la sociedad civil y el sector universitario de Ghana, de la región y de otras zonas. En todo el mundo, los participantes en los actos del Día Mundial de la Libertad de Prensa examinarán igualmente los problemas acuciantes en relación con la libertad de expresión y debatirán sobre las maneras de fortalecer el periodismo como elemento central en la construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Así, el tema de 2018 resonará en más de 100 países. La celebración debería conducir a un mayor entendimiento, permitiendo a las partes interesadas responder a los desafíos que afectan actualmente a la libertad de prensa en todo el mundo.