



MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Documento de orientación



- 4** **INTRODUCCIÓN**
El aporte de los medios de comunicación a la gobernabilidad y a la democracia
Algunas aclaraciones preliminares
–¿Qué misión tienen los medios de comunicación?
–¿Qué público meta?
–¿Qué lenguas?
–¿Qué medios de comunicación?
- 9** **MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y GOBERNABILIDAD**
Fomento de la gobernabilidad a través de los medios de comunicación
–Los medios de comunicación y las crisis
–¿Los medios de comunicación pueden ser un factor de mala gobernabilidad?
- La gobernabilidad para los medios de comunicación**
–La libertad
–La legislación
–Las instancias estatales de regulación del sector audiovisual
–Fundamento de las leyes: pluralismo y servicio público del sector audiovisual
- La gobernabilidad en los medios de comunicación**
–La autonomía
–La formación
–La deontología
–Las «Cartas» redaccionales
–Las instancias de autorregulación de los medios de comunicación
- 16** **CONSEJOS PRÁCTICOS**
Los medios de comunicación y la cooperación internacional
–Posibles acciones
–¿Qué metodología de intervención?
- 18** **ANEXOS**
Bibliografía y Webliografía

Los medios de comunicación juegan un papel clave en la globalización y cada día adquieren mayor importancia y poder. El Banco Mundial también ha abordado el tema Gobernabilidad y Medios de Comunicación desde una perspectiva económica. Su presidente declaraba en 1999: *«What became very clear to me (...) was that the issue of corruption and the issue of press freedom, while they may have political impact, are in fact essential issues in terms of economic development... Any movement for equity, social justice and corruption needs a free press for it to work»*. El Banco Mundial está, pues, convencido de que la lucha contra la pobreza, una mayor transparencia en la gestión y funcionamiento del aparato del Estado y la necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos constituyen exigencias democráticas indispensables para el desarrollo económico, pero difícilmente realizables sin la intervención de los medios de comunicación.

Con esta publicación, la COSUDE desea proporcionar material de reflexión y ofrecer un instrumento de orientación sobre el papel de los medios de comunicación en la cooperación internacional al desarrollo. La COSUDE se propone, pues, establecer un marco que fomente iniciativas en este campo.

Este documento se enmarca en una vasta reflexión de la COSUDE sobre el acceso a la información, un requisito fundamental para la gobernabilidad. (Al respecto, ver «Información y Gobernabilidad», COSUDE 2004).

La COSUDE ya realiza numerosas actividades en el campo de los medios de comunicación:

- Importantes programas de formación y de acompañamiento en materia de medios de comunicación en África, Asia Central, región del Cáucaso, así como en Europa Central y Oriental.
- Apoyo plurianual al Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) de la UNESCO en cuya fundación Suiza tuvo un rol determinante.

- Contribución importante al debate de las Naciones Unidas sobre el nuevo orden mundial de la información.
- Apoyo a instancias de regulación.
- Creación de varias radios comunitarias en África.
- Facilitación de expertos a gobiernos que planean la introducción del pluralismo en los medios de comunicación.
- Respaldo a varias ONGs suizas para acciones en los medios de comunicación en período de crisis.
- Publicación de un primer documento de reflexión en 1999: «Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Implicaciones para la Cooperación al Desarrollo».
- Hasta el 2004, la COSUDE copreside el Partenariado Global del Saber, un importante grupo de reflexión sobre la brecha digital.

Hasta ahora, los medios de comunicación se han mantenido al margen de las actividades de desarrollo, pero en adelante revestirán una importancia estratégica cada vez mayor para la COSUDE.

El aporte de los medios de comunicación a la gobernabilidad y a la democracia

En Suiza, la libertad de expresión se considera la más importante de las libertades individuales. Sin ella, las otras libertades no podrían existir de manera sostenible. Ella es la base de toda democracia. La libertad de prensa (prensa escrita y audiovisual) y, más generalmente, la libertad de comunicación (incluidos los nuevos medios de comunicación) son los corolarios de la libertad de expresión. Esta última es un derecho definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19).

Allí donde no existe el Estado de derecho o sólo existe parcialmente, se debe considerar apoyar a los medios de comunicación por muy imperfec-

tos que éstos sean. A menudo, de ellos parten los primeros impulsos hacia la libertad y la democracia. En todos los países y culturas, la libertad de expresión es un ideal que no existe en estado puro. La realidad se le acerca más o menos mediante frágiles consensos, delicados compromisos, repliegues y victorias provisionales.

Los medios de comunicación, el principal vehículo de la libertad de expresión, se encuentran, pues, en el corazón mismo de la problemática de la gobernabilidad: se mueven en marcos jurídicos más o menos propicios para la libertad de expresión, se organizan para defender su credibilidad (códigos de deontología, autorregulación) y, en fin, utilizan bastante bien su margen de maniobra para informar sobre la marcha de la sociedad y participan en campañas de apoyo a la gobernabilidad.

La preeminencia de la libertad de expresión entre las otras libertades individuales no está exenta de ambigüedades para los medios de comunicación. Un periódico que publica páginas enteras sobre los derechos humanos (quizá en colaboración con ONGs) puede guardar silencio sobre ciertos asuntos o ser corrupto. Una emisora nacional de radio puede atizar conflictos locales creyendo difundir información de interés general. A la inversa, radios de proximidad pueden salvar vidas desactivando conflictos ignorados por el resto del mundo. Por eso, la cooperación internacional utiliza cada vez más los medios de comunicación en proyectos de prevención de conflictos y de información en período de crisis políticas o de desastres naturales.

Pese a esta ambivalencia, la COSUDE se vale de los medios de comunicación para alcanzar objetivos de participación, desarrollo equilibrado hombre-mujer, transparencia, respeto del Estado de derecho y promoción de la sociedad civil.

Algunas aclaraciones preliminares

Nosotros distinguimos entre;

- **La gobernabilidad a través de** los medios de comunicación: el uso de los medios de comunicación para campañas selectivas sobre los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la información en períodos de conflictos, de crisis políticas o de desastres naturales, etc.
- **La gobernabilidad para** los medios de comunicación: las condiciones marco para la actividad de los medios de comunicación.
- **La gobernabilidad en** los medios de comunicación: las reglas internas que los profesionales de los medios de comunicación se imponen a ellos mismos.

Significado de gobernabilidad:

*hasta hoy, no existe un consenso internacional en torno a la definición de **gobernabilidad**. La División Gobernabilidad de la COSUDE se remite en la siguiente definición inspirada en la que da el PNUD.*

*La gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos del mundo o de un país determinado en todos los planos. La **gobernabilidad** es una noción que abarca los complejos mecanismos, recursos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas, las entidades jurídicas, los hombres y las mujeres, así como los grupos sociales expresan sus intereses, negocian sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones jurídicos. La **gobernabilidad** incluye al Estado, pero lo trasciende, al tomar en cuenta al sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales en un proceso de desarrollo global a nivel local, regional, nacional y mundial.*

*En las políticas conexas, el objetivo de la promoción de la **gobernabilidad** es, según el principio de subsidiaridad y con el fin de asegurar el desarrollo humano, crear condiciones generales propicias para garantizar el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, la equidad de género, un uso del poder compartido y responsable, así como una situación macroeconómica estable.*



¿Qué misión tienen los medios de comunicación?

La principal misión de los medios de comunicación es informar, comentar y entretener. La gobernabilidad en sí no es su problema, excepto cuando, por ejemplo, lanzan una campaña educativa en colaboración con el Estado u ONGs nacionales o internacionales. No obstante, los medios de comunicación cumplen – con su trabajo y su pluralidad – una función sin la cual es imposible la gobernabilidad. De los medios de comunicación, no se puede esperar que cambien todo de la noche a la mañana y que persigan objetivos que ellos mismos no han fijado. Si un periódico denuncia un acto de corrupción y la justicia no se hace cargo de él, les corresponde a los partidos políticos o a ONGs de derechos humanos seguir el asunto. Entonces, los medios de comunicación adoptan las medidas pertinentes para informar a la opinión pública sobre la evolución de dicho caso.

¿Qué público meta?

En toda situación de comunicación, se debe plantear esta pregunta. Al hablar de medios de comunicación, se tiene la tendencia a pensar sobre todo en un público urbano. Las élites de

nuestros países contrapartes tampoco escapan a este a priori. Ahora bien, la mayor parte de los beneficiarios de los programas de la COSUDE en África, Asia y América del Sur son poblaciones rurales.

Este documento centrará su atención en la población rural y urbana analfabeta; ésta constituye a menudo la mayoría del público. Este enfoque metodológico se justifica en nombre de algunos principios de la gobernabilidad:

- Participación democrática para todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de si saben leer y escribir o de si viven en la ciudad o en el campo.
- Empoderamiento de todos los grupos de la población, en particular de las mujeres que, a menudo, son más dinámicas y fiables.
- Es importante elaborar políticas inclusivas y no exclusivas en los campos de intervención de la COSUDE.

¿Qué lenguas?

La comunicación debe hacerse en la lengua cotidiana de la gente. Aunque domine perfectamente la lengua oficial y sea multilingüe, la población es más sensible a la comunicación si ésta es en su lengua hablada. La comunicación es parte de la cultura y se nutre de las profundas raíces de las distintas sociedades. De ahí, la importancia de difundir las leyes en las lenguas nacionales y abordar la gobernabilidad a partir de los valores positivos de la tradición.

En Suiza, país multilingüe y multicultural, existe una especial sensibilidad hacia las lenguas y las minorías. Ello constituye una ventaja comparativa que se debe explotar en todos los campos del desarrollo y especialmente en el de la gobernabilidad.

¿Qué medios de comunicación?

Cada medio de comunicación tiene ventajas y desventajas. Algunos se prestan mejor que otros para proyectos de desarrollo. Además, no todos gozan del mismo grado de libertad. La elección del medio de comunicación debe hacerse en función de los objetivos perseguidos y del público meta. Asimismo, existe la posibilidad de combinar varios medios de comunicación.

1. La comunicación tradicional

La sociedad no ha esperado la irrupción de los medios de comunicación para comunicarse. La comunicación oral es, aún hoy, el medio más eficiente. La información difundida por los «medios de comunicación de masa» fracasaría si no se retoma, discute y comenta en la calle.

2. La radio

La radio es el medio de comunicación más popular e idóneo para el desarrollo. No se requiere saber leer y escribir, ni vivir en la ciudad, ni ser rico para escuchar la radio. Su eficacia es tan grande que se sitúa en la prolongación directa de la cultura oral.

Dos desarrollos bastante recientes convierten a la radio en un medio de comunicación muy atractivo para la promoción de la gobernabilidad y especialmente de la participación y la descentralización:

- La difusión en la banda FM que permite la creación de un gran número de radios de proximidad participativas e interactivas.
- El abandono del monopolio en el sector audiovisual que en muchos países constituía un freno al pluralismo radiofónico.

3. Las agencias de prensa

Su labor es proporcionar rápidamente a los medios de comunicación la información bruta que éstos completarán, sintetizarán y comentarán luego. En los países pobres, las redacciones a menudo carecen de recursos para suscribirse al servicio de la Agencia de Prensa Nacional, aunque este esté subvencionado. Por eso, a veces las agencias de prensa se limitan a publicar un simple boletín que se vende como periódico.

4. Los periódicos

Se trata de un medio de comunicación esencialmente urbano. A menudo, el analfabetismo, el elevado coste del papel, los escasos ingresos por concepto de publicidad y las dificultades de distribución son los principales obstáculos para su difusión nacional. A veces, su precaria situación económica les lleva a ceder ante presiones de tipo económico o político. No obstante, juegan un importante papel estratégico en la formación de la opinión de las élites, en el juego democrático, así como en la denuncia de los abusos. La prensa escrita está en pleno auge en Asia, pero declina en América del Sur y periclitada en África y en Europa del Este.





5. La televisión

Es el medio de comunicación del imaginario colectivo. Las imágenes de grandes encuentros de fútbol, las series televisivas brasileñas, mexicanas o americanas hacen soñar al mundo entero más allá de las barreras de la lengua. La televisión se está democratizando. Nuevas técnicas menos costosas pronto le permitirán descentralizarse y ser participativa como la radio.

6. Los nuevos medios de comunicación (Internet, correo electrónico, teléfono celular)

Se trata de un sector en plena expansión y en rápida mutación. Los nuevos medios de comunicación despiertan una gran esperanza en los países donde opera la COSUDE. Al mismo tiempo, sus exigencias técnicas erigen nuevos obstáculos (modernas infraestructuras de telecomunicaciones, dominio de la escritura, de la lectura, del teclado y del ratón) que excluyen a

numerosos ciudadanos de la sociedad mundial de la información. Reducir la brecha digital es, pues, un nuevo reto para la cooperación internacional. Los nuevos medios de comunicación ofrecen un gran potencial para la gobernabilidad (mayor transparencia, democracia, consulta, información, etc.). Sin embargo, incluso en los Estados liberales existe una creciente tendencia a controlarlos.

Respecto a la gobernabilidad, los nuevos medios de comunicación brindan las siguientes oportunidades:

- redes más sólidas, superación de las distancias y fortalecimiento de la comunicación horizontal y de las organizaciones de la sociedad civil,
- superación del aislamiento, fomento de la descentralización.

Fomento de la gobernabilidad a través de los medios de comunicación

En este capítulo, se trata del rol que pueden jugar los medios de comunicación como «instrumentos» y contrapartes de programas de gobernabilidad. Para mejor comprender este rol, hay que tener presente que comunicar, en ciertos casos, significa actuar directamente sobre la realidad.

Algunos ejemplos:

- dar a conocer a los habitantes de un pueblo las disposiciones del Código de la tierra, que les confieren derechos sobre su entorno de proximidad, contribuirá a que rehúsen regalar sus árboles al primer comerciante que se presente y, quizá incluso, a valorar sus recursos naturales (empoderamiento),
- informar que la inscripción en el Registro del estado civil es un servicio gratuito puede ayudar al público a rechazar las exigencias de un funcionario corrupto (lucha contra la corrupción),
- una radio de proximidad que organiza regularmente mesas redondas sobre el alcance de los poderes descentralizados romperá más fácilmente la resistencia de los funcionarios locales que lo harían la presentación de recursos al Ministerio del Interior (descentralización),
- campañas sistemáticas para la promoción de la escolarización de las niñas o el seguimiento de los fracasos escolares ayudarán a las autoridades y a las comunidades a adoptar las medidas pertinentes para elevar el índice de escolarización (desarrollo equilibrado hombre-mujer),

- un llamado a la calma de los sabios del pueblo puede desactivar tensiones allí donde manifestantes armados se disponían a enfrentarse con policías (prevención de conflictos),
- el anuncio de los horarios de distribución de alimentos a los refugiados y las refugiadas puede evitar peleas y frustraciones (ayuda humanitaria).

Ahora bien, los medios de comunicación no se deben instrumentalizar para manipular a las personas. Se trata, más bien, de escuchar a la gente y apoyarla para que ella misma encuentre las soluciones a sus problemas. En lugar de «sensibilizar» a la gente, hay que «sensibilizarse» frente a ella. La comunicación en sí puede ser participativa o autoritaria. Además, los medios de comunicación tienen una función de puente en la comunidad si transmiten un mensaje que la población entiende con facilidad. Ellos desencadenan el debate, suscitan la circulación de ideas y refuerzan el sentimiento de identidad y la confianza en sí. Asimismo, densifican el tejido social.

Poder tomar la palabra es una etapa importante en el camino hacia el empoderamiento. Los campesinos, cuando se les interroga, responden que no tienen ideas. Sin embargo, si se les escucha largo tiempo, surgen muchas propuestas.

Consideradas como «la radio de los campesinos, por los campesinos, para los campesinos», las radios rurales de África y de América del Sur son medios participativos. Éstas pertenecen a la comunidad, son gestionadas por un comité local y animadas por personal aficionado entusiasta. Los expertos intervienen en la antena (si hablan la lengua local), pero no son sino otros interlocutores más: «no hay mejor experto que un campesino que se dirige a otros campesinos».

Los medios de comunicación y las crisis

Se trata de un uso especial de los medios de comunicación para fines específicos.

Distinguimos tres fases:

- **Antes de la crisis**
En esta fase, los profesionales de los medios de comunicación aprenden cómo reaccionar correctamente en caso de crisis, antes de que ésta se produzca (cómo dirigirse al público

meta, dónde buscar la información, etc.). En la formación de todos los periodistas y animadores, se debería introducir un módulo «Información en Período de Crisis». La prevención de conflictos es una labor pluridisciplinaria en la que juegan un rol central la cooperación internacional y los medios de comunicación.

■ **Durante la crisis**

En caso de guerra civil o de violencia extrema, los profesionales de los medios de comunicación probablemente no están en condiciones de informar o de calmar los ánimos. Si la crisis es un desastre natural, quizás han sido destruidas la emisora o las redacciones. Es aquí donde intervienen ONGs especializadas en intervenciones de emergencia en colaboración con la ayuda humanitaria cuyas necesidades de comunicación son inmensas. La formación profesional y los códigos de deontología son salvaguardas importantes, pero frágiles en período de crisis.

■ **Tras la crisis**

Los profesionales de los medios de comunicación nacionales deben arreglárselas como pueden en un entorno difícil y emprender de nuevo su trabajo. En esta fase se ofrecen programas de apoyo para la reconciliación o la reconstrucción material y psicológica. Varias ONGs internacionales realizan un trabajo útil, pero su acción no puede reemplazar la colaboración directa entre los profesionales de los medios de comunicación nacionales o internacionales. Los proyectos de tipo «Casas de la Prensa» pueden fomentar reanudación de la colaboración entre los profesionales de los medios de comunicación nacionales.

Los medios de comunicación ofrecen un acceso colectivo a la información. Sin dicho acceso, al individuo le es imposible forjarse una opinión personal libre y a la comunidad formarse una opinión pública pluralista. La información aportada por los medios de comunicación permite una auténtica participación democrática: ella da todo su sentido a los derechos cívicos de los ciu-

dadanos, ejercidos por individuos «instruidos» (empoderamiento). Además, ella pone a las autoridades públicas ante la obligación de tener que rendir cuentas de manera transparente.

¿Los medios de comunicación pueden ser un factor de mala gobernabilidad?

El sistema está en equilibrio si existe el Estado de derecho, si se pueden expresar todas las opiniones, si la esfera privada de los individuos está protegida y si el nivel de formación es bueno. Entonces, los medios de comunicación alientan la democracia bajo la vigilante mirada del público ciudadano, de las instancias reguladoras y de los órganos de autorregulación.

Sin embargo, a menudo la realidad es otra. El dinero conduce a concentraciones de poder que distorsionan la libre expresión de las opiniones y el pluralismo. A corto plazo, los medios de comunicación son capaces de dirigir la atención de los electores hacia temas escogidos en función de intereses partidistas. O aún más, los periodistas a menudo revelan información en momentos poco favorables, gracias a fugas voluntarias de información.

De ello se desprende, por una parte, que los medios de comunicación pueden tener un impacto tanto positivo como negativo y, por otra parte, que la democracia no puede existir sin los medios de comunicación.

La gobernabilidad para los medios de comunicación

En su Constitución y en su legislación, todo Estado impone a la actividad de los medios de comunicación un marco que sólo debe servir al interés general. No obstante, en países en desarrollo y en transición, la legislación a menudo está concebida con el objeto de influir en el contenido de los medios de comunicación, permitiendo una represión abusiva contra los editores y periodistas que contravienen las reglas vigentes.

La libertad de expresión y de información está definida en la Declaración Universal de Dere-

chos Humanos (art. 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos (art. 19).

La libertad

La libertad es uno de los pilares del Estado de derecho democrático y se ha de garantizar sin ambigüedad en los textos legales.

- La libertad de expresión es el principio más importante.
- La libertad de los medios de comunicación (medios escritos, radio, televisión) garantiza la libertad de expresión.
- La libertad de comunicación es un concepto moderno y dinámico de aprehensión de ambas libertades arriba mencionadas, que incluye los nuevos medios de comunicación.

La legislación

Los medios de comunicación son, en su pluralismo, el aliento de la democracia. Por eso, es necesario que tanto los legisladores como los órganos estatales les dejen respirar.

En ciertos países, la ley sobre los medios de comunicación se asemeja a una lista de todas las fechorías posibles e imaginables que podrían cometer los profesionales de la prensa, provista de las tarifas de las multas y días de cárcel. Todo el mundo admite que los abusos contra la libertad de comunicación son punibles. En general, los sindicatos de periodistas exigen que a sus miembros se les apliquen las mismas disposiciones legales, es decir el código penal, como al resto de la población. Los delitos de prensa no deberían llevar a sus autores a la cárcel y las multas nunca deberían alcanzar montos que arruinen una empresa. El derecho penal no está hecho para asfixiar a la prensa ni para tomar venganza.

Se requieren buenos textos, pero ello no es suficiente. En los países europeos en transición, por ejemplo, existe una gran discrepancia entre el espíritu de las nuevas leyes inspiradas en el modelo occidental y su implementación guiada por viejos reflejos autoritarios.



Las instancias estatales de regulación del sector audiovisual

Las instancias reguladoras son instituciones estatales, pero deben ser autónomas. Su rol es primordial ya que la comunicación debe estar sujeta a un mínimo de reglas prácticas cuya aplicación no se puede delegar únicamente al gobierno.

Principales tareas de las instancias reguladoras:

- Preservar el interés general
- Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los órganos de servicio público
- Nombrar y revocar a los jefes y jefas
- En las elecciones, garantizar el acceso equitativo a las antenas
- Garantizar la libertad de comunicación audiovisual mediante la atribución de frecuencias hertzianas, cables y satélites de telecomunicaciones a emisoras públicas y privadas.



Es competencia del Parlamento la elaboración de leyes y reglamentos en materia de comunicación. Antes de legislar, se debe consultar a las instancias reguladoras, así como a las asociaciones profesionales y no profesionales directamente concernidas: sindicatos de medios de comunicación, sociedad de editores, sociedades Internet, federación de juristas, organizaciones de defensa de los derechos humanos u otros grupos de ciudadanos.

Fundamento de las leyes: pluralismo y servicio público en el sector audiovisual

Independientemente de las leyes, la libertad de expresión alcanzará su pleno desarrollo únicamente si se reúnen dos condiciones:

1. Pluralismo de los medios de comunicación
«Varios periódicos, incluso mediocres, valen más que uno solo aunque éste sea excelente». Este aforismo, aplicable también al sector audiovisual, resume un complejo proceso que integra la necesidad de disponer de varios canales para

expresar las distintas tendencias de la opinión pública, la emulación de la competencia y la ventaja de repartir la libertad de expresión entre varios actores.

Todos los países que han pasado de un régimen de monopolio al pluralismo lo han constatado: la competencia ha suscitado medios de comunicación más curiosos, más dinámicos y más al servicio de la democracia y de la gobernabilidad. Incluso los antiguos medios de comunicación de Estado han hecho progresos en esa dirección.

Gracias al ordenador y a la publicación asistida por ordenador, el pluralismo se ha extendido más rápida y fácilmente en la prensa escrita que en la radio y la televisión.

La retención de información es un fenómeno social universal. La formación de detentores de información – gobiernos, empresas, asociaciones, organizaciones internacionales – sobre la importancia de la transparencia y cómo ésta se puede implementar contribuye enormemente al pluralismo. En un contexto pluralista, el Estado tiene la obligación de comunicar la información a todos los medios de comunicación y no sólo a los que pertenecen al Estado.

2. Emisoras públicas

En muchos países, el advenimiento del pluralismo ha inducido profundos cambios en el sector audiovisual. Sin embargo, las emisoras de radio y televisión estatales aún experimentan dificultades para adaptarse a la nueva situación. Para merecer el calificativo de «servicio público» que, a veces, se confieren abusivamente, es necesario que las emisoras de radio y televisión estatales se abran al control de la sociedad civil y que incluyan a toda la población, incluidas las minorías. Asimismo, es preciso que gocen de autonomía redaccional, administrativa y financiera, sin las cuales no pueden trabajar por el interés general.

A menudo, las emisoras de radio o de televisión privadas, comunitarias, asociativas, religiosas y comerciales afirman que también prestan un servicio público. En parte es verdad aunque sólo sea por su contribución al pluralismo. En los países donde la radio y la televisión pública no pueden cumplir el principio de universalidad (cobertura de la totalidad del país y de todas las

minorías), el Estado o la autoridad que otorga las concesiones puede confiar tareas de servicio público a medios de comunicación privados (boletines de informaciones nacionales, comunicaciones oficiales en período de crisis, programas culturales en las lenguas minoritarias, etc.).

Los principios del servicio público concuerdan ampliamente con los de la gobernabilidad.

- La universalidad de los servicios significa la radio o la televisión para todos y no únicamente para los habitantes de las ciudades o los grupos mayoritarios.
- Mediante la representación de la pluralidad de opiniones, la sociedad civil accede a una posición que le permite evaluar críticamente la gestión de los asuntos públicos (empoderamiento, responsabilización y transparencia).

- El sector audiovisual debe respetar el principio del interés general y no servir a intereses particulares.

En un sentido amplio, el servicio público es la gobernabilidad de los medios audiovisuales públicos. Los periódicos, contrariamente a la radio y la televisión, no se prestan para organizaciones de tipo servicio público. Es el pluralismo de los títulos el que mejor garantiza el interés general.



La gobernabilidad en los medios de comunicación

Los profesionales de los medios de comunicación pueden dotarse ellos mismos de reglas y formular exigencias y objetivos cuyos principales ejes son:

La autonomía

Es el principio más importante y constituye el requisito fundamental para medios de comunicación libres. La autonomía tiene varias facetas:

- La autonomía redaccional: los periodistas reciben únicamente instrucciones de su superior jerárquico (y no de un ministro, banquero, representante religioso o diplomático).
- La autonomía financiera: el presupuesto garantizado, por muy modesto que sea, evita que los medios de comunicación vivan de donativos y favores. Cuanto más diversificadas sean las fuentes de financiación más sólida será la autonomía financiera. En los países pobres, especialmente allí donde se han multiplicado las radios de proximidad, a veces el personal no es remunerado.
- La autonomía técnica: la independencia de un periódico es muy limitada si éste se imprime en la imprenta del Estado o si se distribuye a través de los canales de distribución estatales.

La formación

La formación es uno de los mejores medios para garantizar la salud de los medios de comunicación. Todas las personas que comienzan su trabajo en los medios de comunicación, indistintamente de su formación previa, deberían ser introducidas y encuadradas por profesionales experimentados.

La deontología

En general, los profesionales de los medios de comunicación están de acuerdo con los principios de la deontología. Por eso, los códigos de deontología de los distintos medios de comunicación se parecen bastante. En muchos países, estos códigos se violan cada día. Sin embargo, lo importante es que el periodista culpable, así como sus colegas, sean conscientes de que han quebrantado una regla.

Las «Cartas» redaccionales

Se trata de un acuerdo negociado en el seno de una empresa de medios de comunicación entre

El sistema de vigilancia y de conciliación en los medios de comunicación suizos

*El Consejo de Prensa Suizo es la instancia creada por los propios periodistas para defender los principios de la **Declaración de los Derechos y Deberes del Periodista**. Su misión es hacer respetar ciertos principios éticos en la profesión. El Consejo de prensa toma posición ante reclamaciones y aunque no dispone de ningún medio coercitivo legal, sus dictámenes son muy apreciados y respetados en los medios profesionales.*

Algunos periódicos tienen mediadores que intervienen en caso de conflicto para facilitar la comunicación entre los lectores insatisfechos y la redacción. Respecto a la radio y la televisión, los auditores y telespectadores descontentos disponen de un sistema de reclamaciones piramidal:

1. Primero, ellos envían su reclamación por carta o por correo electrónico al organizador del programa. De esa manera se establece una correspondencia con los responsables de la emisión. En la mayoría de los casos, el asunto no pasa de ahí.
2. Si no están satisfechos, pueden dirigir su reclamación a un **mediador** previsto por la ley. Éste intentará una conciliación. Se trata de un procedimiento ligero y gratuito.
3. Si fracasa el intento de conciliación, se puede enviar la reclamación a la **Autoridad Independiente de Reclamaciones en materia de radio y televisión (AIPE)**, compuesta por 9 miembros nombrados por el Consejo Federal. Su independencia está garantizada por la ley. Este procedimiento es pesado y oneroso. La reclamación se debe someter a la AIPE en los 30 días que siguen al dictamen del mediador y tiene que estar firmada por 20 personas. La AIPE examina si se han infringido la ley y los reglamentos. En caso de infracción, el difusor del programa debe indicar las medidas adoptadas para evitar que se repita la falta constatada.
4. Se pueden apelar las decisiones de la AIPE ante el Tribunal Federal y las decisiones de éste, en ciertos casos, ante la Corte Europea de Derechos Humanos.



los periodistas y los editores. El acuerdo establece la línea redaccional, la forma y la organización de la empresa. En Suiza, si los editores cambian drásticamente de línea, los periodistas pueden hacer valer una cláusula de conciencia que les autoriza a dimitir con derecho a indemnización.

Las instancias de autorregulación de los medios de comunicación

Son instituciones que velan por el respeto de las reglas de ética y de la deontología de los medios

de comunicación: el Tribunal de Honor, el Consejo de Prensa, el Colegio de Periodistas, los editores, los mediadores o el defensor del pueblo. Estas instancias constituyen una policía interna de los profesionales de los medios de comunicación, pero sin poder coercitivo. La idea subyacente es que es mejor poner orden en casa uno mismo antes de que el Estado o la justicia se inmiscuyan en el asunto.

Por eso, existen instancias de conciliación que intentan encontrar un acuerdo entre el demandante y los medios de comunicación para intentar evitar que se emprendan acciones legales.

Los medios de comunicación y la cooperación internacional

La existencia de una prensa pluralista y autónoma (escrita, audiovisual y nuevos medios de comunicación), que ejerce su actividad en un marco global respetuoso de la libertad, es la contribución más importante que los medios de comunicación pueden aportar a la gobernabilidad. Todo esfuerzo encaminado en esta dirección merece ser apoyado por la ayuda bilateral y multilateral.

Sin embargo, se requiere una gran prudencia porque los problemas ligados a la libertad de los medios de comunicación, la difamación o el libre acceso a la información pública son difíciles de resolver. Les corresponde a las contrapartes locales, especialmente a los profesionales de los medios de comunicación encontrar un consenso.

El enfoque metodológico correcto en la ayuda internacional es, pues, muy importante.

Posibles acciones

A través de los medios de comunicación
Los siguientes ejemplos ilustran cómo se puede fomentar la gobernabilidad mediante partenariados con los medios de comunicación:

1. Campañas en los medios de comunicación en favor de los temas prioritarios de la gobernabilidad: fomento de los derechos humanos y del acceso a la justicia
 - democratización y descentralización
 - lucha contra la corrupción
 - difusión de informaciones profesionales, económicas y científicas pertinentes.
2. Coproducción de artículos y de emisiones sobre prevención de conflictos y gestión de crisis políticas y de desastres naturales. En

Bosnia, por ejemplo, se publicaron artículos resaltando la colaboración entre distintos grupos de población.

3. Apoyo a la creación de radios de proximidad y de centros multimedia comunitarios para promover la implantación de un proyecto.

Para y en los medios de comunicación

Esta lista no exhaustiva contiene medidas para el fortalecimiento de los medios de comunicación y su rol central para la sociedad y la gobernabilidad.

1. Apoyar el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación mediante:
 - Consultas para la mejora de las condiciones marco (legales u otras);
 - Apoyo a las organizaciones profesionales;
 - Apoyo a los órganos de regulación.
2. Mejorar la formación profesional (periodistas, personal directivo, técnicos).
3. Facilitar el acceso al correo electrónico y a Internet.
4. Apoyar la transformación de las emisoras de radio y televisión estatales en medios de comunicación de servicio público.
5. Programas selectivos de ayuda a la prensa escrita allí donde ésta tenga grandes dificultades económicas. Por ejemplo:
 - ayudando a todos los periódicos en un mismo mercado a adquirir papel a buen precio;
 - reforzando las redes de distribución.
6. Reforzar las organizaciones profesionales locales (sindicatos de periodistas, sociedad de editores, etc.).
7. Fomentar la colaboración entre las autoridades y los medios de comunicación independientes. Sobre todo;
 - alentar a las autoridades a publicar información pública;
 - estimular a las autoridades nacionales, regionales y locales a difundir información pública en Internet y apoyarles en la creación de sus sitios Web.
8. Apoyar la creación de contenidos endógenos, especialmente en los nuevos medios de comunicación.
9. Apoyar a los medios de comunicación a pasar de las viejas tecnologías a las nuevas.

¿Qué metodología de intervención?

El método clásico de apoyo a petición de las contrapartes locales sigue siendo apropiado. La

adopción de toda decisión de ayuda a los medios de comunicación dependerá de una respuesta positiva a las siguientes cuatro preguntas:

1. ¿Las necesidades expresadas por la contraparte local fomentan la gobernabilidad?
2. ¿La contraparte local está dispuesta a dar pasos en dirección de la gobernabilidad?
3. ¿La contraparte local dispone de suficiente margen de libertad?
4. ¿La contraparte es fiable?

Toda cooperación internacional eficaz debe fomentar prioritariamente:

- Los contenidos en la lengua que habla la gente en su vida cotidiana;
- La creación endógena;
- Los enfoques subregionales facilitados por la tendencia de los periódicos y de las radios de proximidad a trabajar en red.



Bibliografía

Libros y artículos sobre el tema Medios de Comunicación – Gobernabilidad

Estudios realizados por orden del Banco Mundial:

1. «Mapping Media Assistance», realizado por un equipo de investigadores de la Universidad de Oxford, Monroe E. Price, Bethany Davis Noll, Daniel de Luce, 2002.

2. «The Enabling Environment for Free and Independent Media», USAID, 2002.

Antal, Juraj 2002. The Effects of Media on Corruption, Discussion Paper Series/ CERGE-EI; 87/ CERGE-EI. Praha.

Becker, Jörg, 2002. Beitrag der Medien zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Working Paper No. 1, Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Eschborn

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE:

- «Información y Gobernabilidad», 2004
- «Information and Communication Technologies (ICTs) for Poverty Reduction?», marzo 2003.

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y los Archivos Federales Suizos «Información y Gobernabilidad», septiembre 2001.

DfID (Department for International Development) 2002: Support for Media Development, Partial List of Projects, Memo, Londres.

Girard, Bruce et al.: Global Media Governance: A Beginner's Guide, Lanham 2002.

Global Media Assistance Strategies 2002, Draft Summary of Conference Report, Paris. <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/report>

Global Media Assistance Strategies 2002, Minutes of the Workshop on the Role of Media in Economic and Democratic Development, Paris. <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/mas/report>

KOFF (Kompetenzzentrum Friedensförderung) 2002: Media Workshop Report, Berna. <http://www.swisspeace.org/publications/working.htm>

Spurk, Christoph 2002: Media and Peace-building: Concepts, Actors and Challenges», Koff-Series, Berna.

Hieber, Loretta (Hrsg.) 2001: Lifetime Media: Reaching Populations in Crisis, A Guide to Developing Media Projects in Conflict Situations, Ginebra.



Webliografía

Programas sobre el tema Medios de Comunicación – Gobernabilidad:

British Council

<http://www.britishcouncil.org/governance/medinf/index.htm>

Department for International Development, Social Development and Communications

<http://www.dfid.gov.uk>

Unión Europea

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Federación Internacional de Periodistas

<http://www.ifj.org>

«Médias pour la Démocratie en Afrique 2000–2003»

<http://www.ifj.org/regions/africa/mdafricafr.html>

Fundación Friedrich-Ebert (Proyecto in Nepal)

http://www.nepalmedia.org/issues/role_media.htm

Good Governance and Arab Journalists' Unions

http://www.amin.org/eng/daoud_kuttab/2002/oct2002.html

OCDE «Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)»/

OECD «Programme on Public Management and Governance (PUMA)»

<http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>

Open Society Institute-Network Media Program

<http://www.osi.hu/nmp>

UNESCO «Media for Promotion of a Culture of Peace, Democracy and Good Governance»

http://www.unesco.org/africa/portal/ciie_2.html

Banco Mundial

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/journalism.htm>

Otras direcciones internacionales

Asociación Mundial de Periódicos

www.fiej.org

Asociación Mundial de Radiodifusores Comunitarios (AMARC)

<http://www.amarc.org>

Artículo 19

www.article19.org

Center for War, Peace and the News Media

<http://www.nyu.edu/cwpm/>

Commonwealth Foundation

<http://www.commonwealthfoundation.com>

Commonwealth Journalists Association (CJA)

<http://www.cjaweb.org>

Commonwealth Broadcasting Association

<http://www.cba.org.uk>

Europarat, The Media Division

<http://www.humanrights.coe.int/media/>

Freedom House

<http://www.freedomhouse.org>

Institute for War & Peace Reporting

<http://www.iwpr.net>

Institute for Media, Policy and Civil Society

<http://www.impacs.org>

Instituto Internacional de Prensa

<http://www.freemedia.at/>

Institute on Governance

<http://www.iog.ca>

ONGs regionales**Asia**

Southeast Asian Press Alliance (SEAPA), Bangkok

www.seapabkk.org

Asia-Pacific Institute for Broadcasting Development (AIBD), Kuala Lumpur

<http://aibd.org.my>

Africa

Union nationale des radios-télévision d’Afrique (URTNA)

<http://www.urtna.org>

Media Institute of Southern Africa (MISA), Windhoek

<http://www.misanet.org>

Union des journalistes d’Afrique de l’Ouest, Dakar

<http://www.ujao.org>

América Latina

Asociación Interamericana de Prensa (IAPA), Miami
www.sipiapa.com

International Association of Broadcasting (IAB), Montevideo
www.airiab.com

Europa

Union européenne de radio-télévision (UER), Ginebra
<http://www.ebu.ch/>

Instituto Europeo de Comunicación (BM), Düsseldorf
<http://www.eim.org>

ONGs y oficinas de consultas suizas

Fundación Hirondelle, Lausana
<http://www.hirondelle.org>

Cimera, Ginebra
<http://www.cimera.org>

Intermedia consultants, Berna
<http://www.intermedia-consultants.net>

Media Action International, Ginebra
Campo de competencia: Información en período de crisis, Afganistán
<http://www.mediaaction.org>

Medienhilfe, Zurich
Campo de competencia: Información en período de crisis, Europa Central y del Este
<http://www.medienhilfe.ch>

**Medios de Comunicación
y Gobernabilidad**

Editor:

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación (COSUDE)
Ministerio Suizo de
Asuntos Exteriores (DFAE)
3003 Berna

Pedidos:

Centro de Distribución de COSUDE
Teléfono ++41 31 322 44 12
Fax: ++41 31 324 13 48
Correo electrónico: info@deza.admin.ch

Autor:

Intermedia Consultants, Berna

Redacción final:

InfoSud, Lausana

Concepción gráfica:

etter grafik+co, Zurich

Coordinación:

División Gobernabilidad, COSUDE
governance@deza.admin.ch

© COSUDE 2004

ISBN 3-03798-064-8

También disponible en francés, alemán e inglés

