



La SIP y las libertades de expresión y de prensa en la nueva Constitución de Chile

Minuta para la Comisión de Sistemas de Conocimiento, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios, presentada por Carlos Jornet, presidente de la Comisión de Prensa e Información de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) - Diciembre 2021

En nombre y representación de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), entidad que representa a más de 1.200 publicaciones y sitios en internet de todo el continente, agradezco a esta Comisión la invitación para contribuir al debate sobre la libertad de expresión, motor y punto de partida de los derechos básicos del ser humano y base sobre la que se construye y progresa una sociedad democrática.

Desde la SIP, saludamos con beneplácito la decisión del pueblo chileno de sancionar, para sí y para las próximas generaciones, un nuevo texto constitucional que acompañe los cambios sociales y el progreso hacia un país más plural, inclusivo y pujante.

En lo referido al tema que nos atañe, entendemos que el texto de la actual Carta Magna cumple los estándares internacionales para garantizar la plena vigencia de las libertades de expresión y de prensa.

El artículo 19 N° 12 protege “la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que debe ser de quórum calificado”.

Como sostiene el preámbulo de la Declaración de Chapultepec¹, “sin libertad no puede haber verdadero orden, estabilidad y justicia. Y sin libertad de expresión no puede haber libertad”. Pero además, “la libertad de expresión y de búsqueda, difusión y recepción de informaciones sólo podrá ser ejercida si existe libertad de prensa”. Y ambas no son concesiones de las autoridades sino derechos inalienables de las personas.

Por ello, pregonamos que “sin medios independientes, sin garantías para su funcionamiento libre, sin autonomía en su toma de decisiones y sin seguridades para el ejercicio pleno del trabajo periodístico, no será posible la práctica de la libertad de expresión”.

Esta función instrumental e indispensable de la libertad de expresión se explica en tanto en su efectiva vigencia “se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que se arraiguen sistemas autoritarios”².

Dentro de esta concepción de la libertad de expresión como un derecho de la ciudadanía que tiene por objeto, entre otros aspectos, el permitir la más amplia difusión y crítica de los actos de gobierno como forma de mitigar los riesgos de la instauración de un régimen autoritario, la prensa cumple una función irremplazable, a punto tal que no puede hablarse de libertad de expresión sin reconocer, al mismo tiempo, una igualmente amplia libertad de prensa, como lo reconoció también la Corte IDH³.

El periodismo y los medios de comunicación son, a nuestro entender, actores vitales de la libertad de expresión, más allá de las plataformas en las que operan, como dice a su vez la Declaración de Salta⁴, de 2018.

¹ <https://www.sipiapa.org/notas/1201903-declaracion-chapultepec>

² Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

³ Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5: “el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación... como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano”.

⁴ <https://www.sipiapa.org/notas/1212826-declaracion-salta>

En otras palabras, estamos convencidos de que “prensa libre es sinónimo de expresión libre”. Y que donde existe libertad de expresión se enriquece el debate ciudadano y florece la democracia.

Esta misma posición fue adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) al aprobar en el año 2000 su Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión⁵. Y en ese documento se recuerda que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Unesco; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales.

Por esta razón, entendemos que la Constitución de un país que apunte a fortalecer la democracia y la participación ciudadana debe partir de una garantía expresa para el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, incluyendo el derecho de todas las personas a buscar y recibir información plural y a difundirla por cualquier medio sin discriminaciones; vedar toda posibilidad de censura previa, y propiciar el más amplio acceso a la información generada por el sector público.

No creemos que el camino para ello sea el del llamado “derecho a la comunicación”, el cual carece de reconocimiento en los tratados internacionales y es extraño al sistema interamericano de derechos humanos. Además, otorga un papel central al Estado en la regulación de los contenidos y hasta suelen plantearse acciones contra la crítica a funcionarios públicos, lo que contradice el principio de que la libre expresión no es una concesión de las autoridades, que no debe imponerse censura previa y que las leyes de desacato violan el derecho humano a la libertad de expresión⁶.

Una constitución no es más progresista porque privilegie el derecho a la comunicación por sobre la libertad de prensa. Lo es si garantiza la libertad de expresión en sentido amplio, la libertad de prensa que es su consecuencia y el acceso a la información para toda la ciudadanía.

Desde la SIP siempre hemos rechazado leyes que traten de regular a los medios de comunicación, porque estas terminan siendo instrumentos para coartar la libertad de prensa y, consecuentemente, el derecho ciudadano a recibir y difundir información. Por ejemplo, instalando conceptos como “linchamiento mediático”, “protección de la soberanía frente a la injerencia extranjera”, o “discursos que alientan la discriminación” o “dividen a la sociedad”⁷. La dimensión social de la libertad de expresión y de prensa no justifica instituir a un funcionario público en rector de las expresiones de los medios de comunicación.

Esta corriente legislativa que avanzó en algunos países de la región desde comienzos de este siglo prevé asimismo normas específicas para evitar monopolios en el sector de medios de comunicación.

La SIP se ha opuesto y se opondrá a la existencia de monopolios u oligopolios, tanto públicos como privados⁸, por entender que es uno de los mayores riesgos para la vigencia plena de la libertad de expresión. Pero lo hacemos en los términos que establece el punto 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión⁹; es decir, considerando que las normas antimonopólicas no deben ser específicas para los medios de comunicación, sino genéricas para

⁵ <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

⁶ Punto 11 de la Declaración de Principios de la CIDH: “Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.”

⁷ El punto 6 de la misma Declaración dice que “La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.”

⁸ Presentación en marzo de 2015 de Claudio Paolillo, entonces presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la SIP, en una audiencia ante la CIDH.

⁹ “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones

cualquier tipo de actividad, precisamente para evitar que sean usadas como instrumentos destinados a censurar voces críticas.

Corresponde además aclarar que no debe confundirse monopolio con concentración de medios. El primer concepto define una posición de dominio de mercado desmedida, y por ello mismo inaceptable; el segundo responde a una tendencia impuesta por los nuevos hábitos de consumo informativo y por la transición de los medios tradicionales al mundo digital, lo que los fuerza a difundir sus contenidos en múltiples plataformas y a generar alianzas que les permitan subsistir en un mundo en el que las plataformas globales absorben porcentajes crecientes de la inversión publicitaria.

La sostenibilidad del periodismo es una responsabilidad para las democracias de las Américas y los Estados deben impulsar para ello políticas públicas transparentes, no discriminatorias y respetuosas de la independencia editorial de la prensa. Y garantizar, asimismo, que toda persona pueda crear y mantener medios de comunicación. Será luego la ciudadanía la que dará su preferencia a uno u otro medio, en un marco de sana competencia que asegurará pluralidad y una más amplia diversidad, y en la que las distintas visiones en la sociedad se encontrarán representadas, sin que coacciones externas pretendan interferirlas o determinarlas.

En otras palabras, debe prevenirse que el poder de los gobiernos sea utilizado en beneficio de determinados medios o para impedir la entrada de otros¹⁰, interfiriendo en las opciones que libremente debe adoptar la ciudadanía al respecto. Y en el caso de los medios de propiedad estatal, deben estar sometidos a estatutos legales y mecanismos de control para que estén al servicio general de la comunidad y no sean instrumentos de apoyo propagandístico de los gobiernos de turno o de una tendencia política, cualquiera sea su signo ideológico.

En resumen:

Es frecuente que cuando se encara una reforma constitucional se piense en incorporar normas que no sólo terminan quedando obsoletas por los constantes cambios que introduce la tecnología y por las propias transformaciones sociales, sino que en algunos casos desnaturalizan con restricciones, limitaciones y condicionamientos el derecho inalienable de la libertad de expresión.

Si toda tarea legislativa debe estar presidida por una comprensión profunda de la realidad que se busca mejorar, pero sobre todo de las tendencias que se comienzan a insinuar, más aún debe estarlo la redacción de una constitución, que por naturaleza debe ser pensada para proyectarse a un futuro en permanente cambio.

Es por ello que nos permitimos sugerir un texto constitucional breve, simple y directo, que:

1. preserve la garantía explícita para las libertades de expresión y de prensa, sin censura previa;
2. incorpore el derecho ciudadano a buscar, recibir y difundir información;
3. propicie el más amplio acceso a la información pública¹¹;

de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”

¹⁰ El punto 13 de la Declaración de Principios de la CIDH es contundente: “La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”

¹¹ El punto 3 de la Declaración de Chapultepec recoge estos conceptos: “Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”. Y términos similares usa el punto 4 de la Declaración de Principios de la CIDH.

4. adicionalmente, se incorpore un artículo preventivo similar al que incluyen otras constituciones del continente¹², que prohíba al Congreso “dictar leyes que de modo directo o indirecto restrinjan la libertad de prensa cualesquiera sean las plataformas que se utilicen”.

Expresamos nuestro desacuerdo con eventuales iniciativas que propicien la regulación de contenidos; que de algún modo penalicen la crítica, la información o la protesta en contra de funcionarios públicos o veden determinadas informaciones u opiniones en razón de ambiguos argumentos; que den cabida al mal llamado “derecho al olvido”¹³, extraño a la tradición legislativa y a la memoria histórica latinoamericana; que establezcan normas antimonopólicas específicas para los medios de comunicación; que definan cupos de asignación del espectro radioeléctrico, o que den un peso desmedido a los medios estatales, los cuales además deben estar al servicio general de la comunidad y no de un gobierno o tendencia política.

Nuevamente gracias por la invitación a exponer nuestra postura, y a disposición para ampliar en persona lo que les genere interrogantes.

¹² Cfr. artículo 32 de la Constitución Argentina: “El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.”

¹³ Punto 9 de la Declaración de Salta: “La supresión o desindexación de información sobre hechos de interés público atentan contra el derecho ciudadano a informarse y preservar la memoria colectiva. La protección de datos personales y a la privacidad de las personas son derechos fundamentales, pero no deben restringir ni limitar la circulación de información de interés público”.