



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

MEDIOS y ELECCIONES

Guía para Profesionales Electorales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Tabla de Contenido

LISTA DE SIGLAS.....	iv	Distinción entre actividades de campaña y actividades oficiales	16
AGRADECIMIENTOS	v	Periodos de silencio.....	16
Propósito de la Guía.....	vi	Encuestas de opinión pública.....	17
INTRODUCCIÓN	1	Información de resultados	17
Figura 1: El ciclo electoral y los medios.....	2	Conflictos de interés en los medios	18
CAPÍTULO 1.		Tabla 3: Principios para evitar conflictos de interés en los medios	18
PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES.....	3	CAPÍTULO 3.	
Libertad de expresión.....	3	PRINCIPIOS DE REGULACIÓN DE LOS MEDIOS	19
Tabla 1: Convenciones regionales y libertad de expresión.....	4	Marcos regulatorios básicos	19
Recuadro 1: Resolución 12/16, 2009 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.....	4	Recuadro 9: Estándares para la regulación de los medios	20
Recuadro 2: Responsabilidades del estado.....	4	Tabla 4: Tipos de medios y abordaje regulatorio	21
Elecciones, medios y libertad de expresión.....	5	Tabla 5: Principios para una buena práctica regulatoria.....	21
Recuadro 3: Libertad de comunicación.....	5	Regulación de la cobertura mediática del período electoral	22
Límites a la libertad de expresión.....	6	Tabla 6: Obligaciones de contenido para emisoras.....	23
Tabla 2: Requisitos mínimos para restricciones legítimas a la libertad de expresión.....	7	Acreditación de periodistas	24
Recuadro 4: Libertad de expresión y discurso dañino.....	7	Recuadro 10: Auto-regulación y medios en Sierra Leona	24
Recuadro 5: Principios de incitación al odio	8	CAPÍTULO 4.	
Recuadro 6: Principios generales de difamación	8	MONITOREO Y SUPERVISIÓN DE LOS MEDIOS.....	25
Acceso a la información	10	Estructuras de supervisión	25
CAPÍTULO 2.		Recuadro 11: Principios claves para los reguladores de emisoras (UNESCO).....	25
ESTÁNDARES PARA LOS MEDIOS DURANTE LAS ELECCIONES	11	Tabla 7: Funciones del consejo directivo y de los ejecutivos dentro de una estructura regulatoria estatutaria	26
Estándares para los medios	12	Tabla 8: Diferentes funciones de los consejos directivos y de los ejecutivos dentro de una estructura auto-regulatoria	27
Recuadro 7: <i>Equity News</i> [Noticias Equidad] en Camboya.....	13		
Recuadro 8: Acceso directo para candidatos en Afganistán en 2005.....	14		
Acceso a los medios.....	14		

Figura 2: Ejemplo de una estructura auto-regulatoria para la supervisión de la industria de periódicos.....	27
Tabla 9: Co-regulación y su relación con otras formas de regulación	28
Tabla 10: Cronograma ilustrativo de supervisión de los medios	28
Cronograma de supervisión	28
Monitoreo de los medios.....	30
Promoción de prácticas óptimas para los medios...	31

CAPÍTULO 5.

PROCESOS DE QUEJAS RELACIONADOS CON LOS MEDIOS.....

Tabla 11: Valores centrales del órgano de quejas	34
Pasos claves en el proceso de regulación de quejas sobre los medios.....	34
Figura 3: Proceso estatutario tipo de tratamiento de quejas	35
Sistemas auto-regulatorios de tratamiento de quejas	36
Figura 4: Proceso auto-regulatorio tipo de tratamiento de quejas.....	36

CAPÍTULO 6.

MULTAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Procedimientos de sanción.....	37
Sanciones	38
Sanciones relacionadas con la incitación al odio, la difamación y las violaciones a la privacidad	39

CAPÍTULO 7.

MEDIOS EN LÍNEA, INTERNET Y CONTENIDO MÓVIL.....

Desafíos de supervisión	40
Recuadro 12: Innovación y uso del programa <i>Ushahidi</i> de código abierto para información en tiempo real.....	41

Recuadro 13: Principios generales: libertad de expresión en Internet.....	42
Auto-regulación de Internet y de contenidos móviles.....	43
Aplicabilidad de las provisiones sobre la cobertura de elecciones.....	43
Responsabilidad legal.....	44
Proceso de quejas sobre los nuevos medios	44
Notificación y remoción	44
Figura 5: Procedimiento tipo de notificación y remoción de un órgano auto-regulatorio de Internet.....	45

CAPÍTULO 8.

EMISIÓN SATELITAL Y TRANSFRONTERIZA

Libertad de expresión y emisión transfronteriza	47
Mecanismos de supervisión y cooperación regional	47
Aplicabilidad de las provisiones sobre la cobertura de elecciones.....	48
Restricciones y sanciones a servicios satelitales.....	49

CAPÍTULO 9.

COMUNICACIONES DEL OGE

Estrategia de comunicación	50
Pasos para el desarrollo de una estrategia de comunicaciones.....	52
Tabla 12: Consideraciones claves para el diseño de un plan comunicacional.....	52
Tabla 13: Partes interesadas en el proceso electoral.....	53
Tabla 14: Variedad de plataformas de comunicación	55
Figura 6: Resultados e indicadores SMART.....	56
Puntos de entrada para las comunicaciones en el ciclo electoral	57
Tabla 15: Modelo de comunicación para las partes interesadas	57

Tabla 16: Comunicación ilustrativa a lo largo del ciclo electoral.....	58
Recursos humanos y asuntos institucionales.....	60
CAPÍTULO 10.	
ACCESO A LA INFORMACIÓN	61
Recuadro 14: Derecho al acceso a la información.....	61
Tabla 17: Principios de acceso a la información.....	62
Definiciones	62
Principios claves	63
Recuadro 15: La Comisión Electoral de India y el acceso a la información	63
Tabla 18: Principios para exenciones (ONG Article 19)	64
Proceso de acceso a la información	64
ANEXO 1:	
ESTUDIOS DE CASO SOBRE LOS ESFUERZOS APOYADOS POR EL PNUD EN MATERIA DE MEDIOS Y ELECCIONES.....	66
Estudio de caso 1: Apoyo a la cobertura de los medios en Afganistán (2004–2010)	66
Estudio de caso 2: Apoyo a la cobertura mediática de las elecciones en Sierra Leona en 2007	70
Estudio de caso 3: Apoyo a <i>Equity News</i> [Noticias Equidad] en Camboya (2003–2012)	74
Estudio de caso 4: Apoyo al monitoreo de los medios y al mejoramiento de la responsabilidad de los medios en las elecciones de Guayana (2001–2011).....	80
Estudio de caso 5: Apoyo a la profesionalización de las comunicaciones con la Comisión Electoral de Nepal (2008)	84
ANEXO 2:	
BOCETO DE METODOLOGÍA DE MONITOREO DE LOS MEDIOS.....	87
Tabla 19: Unidad de análisis.....	87
Figura 7: Identificación de un actor en un análisis de contenido	88
Tabla 20: Factores esenciales para la selección de muestras	89
Tabla 21: Ejemplo de formulario de codificación de cobertura de radio y televisión.....	90
Tabla 21(a): Definiciones de variables para el formulario de cobertura	91
Tabla 22: Ejemplo de formulario de codificación de expresiones en radio y televisión	93
Tabla 22(a): Definiciones de variables para el formulario de codificación de expresiones	94
Tabla 23: Ejemplo de formulario de tiempo de antena de un candidato.....	95
ANEXO 3:	
MANTENIMIENTO AUTO-ADMINISTRADO DE REGISTROS POR PARTE DE LAS EMISORAS.....	96
ANEXO 4:	
RESUMEN DE ABORDAJES PARA RESTRINGIR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LÍNEA	97
ANEXO 5:	
GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVES	98
ANEXO 6:	
MANDATOS DE LOS RELADORES ESPECIALES.....	100
ANEXO 7:	
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES CLAVES QUE TRABAJAN EN TEMAS DE LIBERTAD DE LOS MEDIOS.....	101
ANEXO 8:	
PROPUESTA DE LA ONG ARTICLE 19 PARA LAS PRUEBAS DE UMBRAL DEL ARTÍCULO 20 DEL PIDCP, 2010	103
ANEXO 9:	
REFERENCIAS	104

Lista de Siglas

APC	Partido del Congreso de Todos los Pueblos (<i>All People's Congress Party</i>) (Sierra Leona)	MINUSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
APRONUC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya	MMU	Unidad de Monitoreo de los medios (<i>Media Monitoring Unit</i>) (Guayana)
CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos	NEC	Comisión Electoral Nacional (Nacional Electoral Commission) (Sierra Leona)
CPA	Acuerdo de Paz Amplio (Comprehensive Peace Accord) (Nepal)	OAE	Oficina de Asistencia Electoral
CTN	<i>Cotton Tree News</i> (Sierra Leona)	OEA	Organización de los Estados Americanos
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional, Reino Unido (<i>Department for International Development</i>)	OGE	Órgano de Gestión Electoral
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ONU)	ONG	Organización No Gubernamental
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos	ONU	Organización de las Naciones Unidas
ECI	Comisión Electoral de India (Election Commission of India)	OSC	Organización de la Sociedad Civil
ELECT	Proyecto Mejorando la Capacidad Legal y Electoral para el Mañana (<i>Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow</i>) (Afganistán)	OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
EMC	Comisión Electoral de los Medios (Electoral Media Commission) (Afganistán)	PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
GECOM	Comisión Electoral de Guayana (Guyana Electoral Commission)	PIVOT	Proyecto Promoviendo la Información y la Voz para la Transparencia en las Elecciones (<i>Promoting Information and Voice for Transparency on Election Projects</i>) (Sierra Leona)
ICMEA	Mecanismo de Coordinación Inter-institucional en Asistencia Electoral de la ONU	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IEC	Comisión Electoral Independiente (<i>Independent Electoral Commission</i>) (Afganistán)	SFCG	<i>Search for Common Ground</i>
IMMRP	Panel de Monitoreo y Arbitraje de los Medios (<i>Independent Media Monitoring and Refereeing Panel</i>) (Sierra Leona)	SLAJ	Asociación de Periodistas de Sierra Leona (<i>Sierra Leone Association of Journalists</i>)
IRN	Red de Radio Independiente (<i>Independent Radio Network</i>) (Sierra Leona)	SLBC	Corporación de Radiodifusión de Sierra Leona (<i>Sierra Leone Broadcasting Corporation</i>)
JEMB	Órgano Mixto de Gestión Electoral (Joint Electoral Management Body) (Afganistán)	SLPP	Partido del Pueblo de Sierra Leona (<i>Sierra Leone People's Party</i>)
		SMS	Mensaje de Texto (<i>Short Message Service</i>)
		UE	Unión Europea
		UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
		UNIOSIL	Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona
		UNMIN	Misión de las Naciones Unidas en Nepal

Agradecimientos

Esta Guía contiene ideas, sugerencias, experiencias y conocimientos originales compartidos por numerosas personas.

No hubiera sido posible sin el aporte fundamental de David Ward, el autor principal de esta Guía. Además, las otras personas que han contribuido, en orden alfabético, son: Julie Ballington, Gabrielle Bardall, Riccardo Barranca, Tonusree Basu, Trevor Benn, Miguel Borja Alonso Majagranzas, Andrew Bruce, Tuva Bugge, Ezra Chiloba Simiyu, Niamh Collier, Alessandro D'Arma, Lejla Dervisagic, Aleida Ferreyra, Simon Finley, Sausan Ghosheh, Gillian McCormack, Alka Gohil, Alison Harcourt, Najia Hashemee, Socheath Heng, Yong Hong, Ivan Nikoltchev, Mando Kate Munuka, Carla Khammar, Alison Kirk, Gregory Lavender, Sandra Macharia, Linda Maguire, Giovanna Maiola, John Matisson, Toby Mendel, Mir Nadia Nivin, Kyoko Ono, William Orme, Claudio Radaelli, Sarah Rattray, Ed Rees, Joram Rukambe, Doug Rushton, Shireen Said, Jorn Sorensen, Sitara Syed, Jairo Valverde, Jagoda Walorek y Mohammad Younus.

También se agradece especialmente a Tuva Bugge, Manuela Matzinger, Mir Nadia Nivin y Aleida Ferreyra, que gestionaron la producción de esta Guía.

El Grupo de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo agradece particularmente los pensamientos y aportes de los miembros del Mecanismo de Coordinación Inter-institucional para la Asistencia Electoral de la ONU (ICMEA): Melissa Powers (ONU MUJERES), Elizabeth Moorsmith (División de Asistencia Electoral, Departamento de Asuntos Políticos), Suzanna Bilello y Ricardo de Guimarães Pinto (UNESCO). Se agradece también a Aimée Feenan y Anita Palathingal que editaron la Guía, a Sue Nelson que finalizó la Guía y a Mara Kolesas por la traducción al español.

También se han utilizado publicaciones de diferentes organizaciones para el desarrollo de esta Guía. Los detalles se proporcionan en la lista de referencias.

Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
304 East 45th Street, 10^o piso
Nueva York, NY 10017 Estados Unidos
www.undp.org/governance

■ PROPÓSITO DE LA GUÍA

Esta Guía, publicada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está diseñada para ser una herramienta de referencia clave para los profesionales electorales, que incluye a los Órganos de Gestión Electoral (OGE), las autoridades independientes de radiodifusión y a los proveedores de asistencia internacionales. Tiene como objetivo mejorar la comprensión de algunos de los temas claves relacionados con los medios y las elecciones.

Esta Guía comprende diez capítulos que tratan temas de medios y comunicaciones durante el proceso electoral. Cada capítulo puede ser leído de manera independiente para que los profesionales interesados sólo en una faceta de la relación entre medios y elecciones puedan dirigirse directamente a esa sección como recurso.

Muchos de los abordajes de esta guía son abordajes posibles sugeridos basados en buenas prácticas que los profesionales electorales pueden emprender, pero su aplicabilidad dependerá del contexto particular de país. Deben entonces ser leídos teniendo en cuenta que la asistencia electoral de la ONU está guiada por varios principios que incluyen 'soberanía y apropiación nacionales' y 'valores no prescriptivos para respetar el contexto local'. Esto implica que mientras los proveedores de asistencia pueden proponer opciones a las autoridades gubernamentales y electorales, tienen primero que tener en consideración que en última instancia deben respetarse el contexto local y las decisiones nacionales. Más aún, si bien la ONU aconsejaría la implementación de normas y compromisos internacionales con respecto a las elecciones, el consejo brindado debería generalmente no ser prescriptivo sino brindar opciones, lecciones y experiencias comparadas.

✓ El **Capítulo 1** expone los estándares internacionales y regionales de derechos humanos en libertad de opinión y expresión. También explica las limitaciones permisibles a la libertad de expresión, en particular en casos de incitación al odio, invasión de privacidad y seguridad nacional. Estos principios son cruciales para entender el rol y las responsabilidades de los medios, y los derechos de los partidos, candidatos y votantes en relación a los medios en el proceso electoral.

✓ El **Capítulo 2** desarrolla las prácticas óptimas, los principios éticos y los estándares programáticos para la cobertura de elecciones y el acceso a los medios. También trata algunos de los problemas comunes y sus soluciones en lo que respecta a la cobertura electoral.

✓ El **Capítulo 3** explica los principios claves de supervisión de los medios y la importancia de formas apropiadas de regulación para los diferentes tipos de medios tales como radiodifusión, prensa impresa y nuevos medios (internet, teléfonos móviles).

✓ El **Capítulo 4** describe el proceso de monitoreo de los medios durante una elección y el establecimiento de órganos de supervisión que cumplen esa función.

✓ El **Capítulo 5** esboza el proceso de quejas para los temas identificados en los medios, y los principios, procesos y estructuras involucrados en el manejo eficiente y transparente de tales quejas.

✓ El **Capítulo 6** trata el tema de multas y sanciones administrativas en caso de violación de los códigos de conducta y de las regulaciones que aplican a los medios.

✓ El **Capítulo 7** plantea las cuestiones que entrañan los nuevos medios, que incluyen Internet y los contenidos distribuidos a través de redes de teléfonos móviles.

✓ El **Capítulo 8** desarrolla el tema de la difusión televisiva y satelital transfronteriza y los temas nacionales relacionados con la cobertura electoral.

✓ El **Capítulo 9** se centra en las comunicaciones de los OGE y en las formas para desarrollar un abordaje integrado y estratégico a las comunicaciones a lo largo del ciclo electoral.

✓ El **Capítulo 10** desarrolla los requisitos para el acceso a la información y la manera en la que los OGE pueden manejar las solicitudes de libertad de información.

Esta Guía concluye con cinco estudios de caso breves sobre proyectos relacionados con elecciones y medios de comunicación apoyados por el PNUD, a fin de ilustrar con mayor claridad la manera en la que algunos de los conceptos abordados en el texto principal funcionan en el terreno. Estos son: apoyo a la cobertura de los medios en *Afganistán*; apoyo a la cobertura mediática de las elecciones en *Sierra Leona*; apoyo a *Equity News* [Noticias Equidad] en *Camboya*; apoyo al monitoreo de los medios y al mejoramiento de las responsabilidades de los medios en *Guayana*; y apoyo a las comunicaciones profesionalizadas en *Nepal*.

Introducción

Las elecciones creíbles e inclusivas están basadas en algunos principios democráticos básicos. Éstos se afirman en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Entre éstos, son claves los derechos a la libertad de expresión, al acceso a la información y a la igualdad ante la ley. Estos principios significan que el electorado y los actores políticos tienen el derecho a discutir libremente temas políticos y políticas públicas y a expresar sus opiniones. Los votantes y los candidatos dependen en gran medida del acceso a los medios tanto para transmitir como para recibir información. Esto requiere medios abiertos y diversificados que puedan proporcionar una cobertura equilibrada e imparcial y un acceso equitativo para los candidatos y partidos en competencia.



Los medios tienen una posición única como transmisores y como receptores de información. Tienen la función esencial de vigilancia que aumenta la transparencia y la responsabilidad pública del proceso. Sus mensajes pueden dar forma a la opinión pública y establecer agendas. Esto convierte a los medios en un actor muy influyente y en una poderosa herramienta de comunicaciones. Los medios que son usados de manera responsable y apropiada ayudarán a fortalecer el proceso democrático y contribuirán a una elección más creíble e incluyente.

Esta posición, sin embargo, puede hacer de los medios un blanco. Los medios pueden ser capturados o cooptados por un interés o partido particular y ser usados para influir en la opinión pública a favor o en contra de temas, grupos o candidatos. En algunos contextos, esto ha incitado conflictos y violencia relacionados con las elecciones. En estas circunstancias, los periodistas y medios independientes pueden sufrir intimidación y daños. Algunas partes del proceso pueden ser particularmente susceptibles a estos problemas, incluyendo la cobertura de la campaña electoral y los resultados de los comicios, pero la cobertura sesgada o partidaria pueden afectar la totalidad del proceso electoral comenzando con la concepción del sistema electoral y la elaboración de su marco legal.

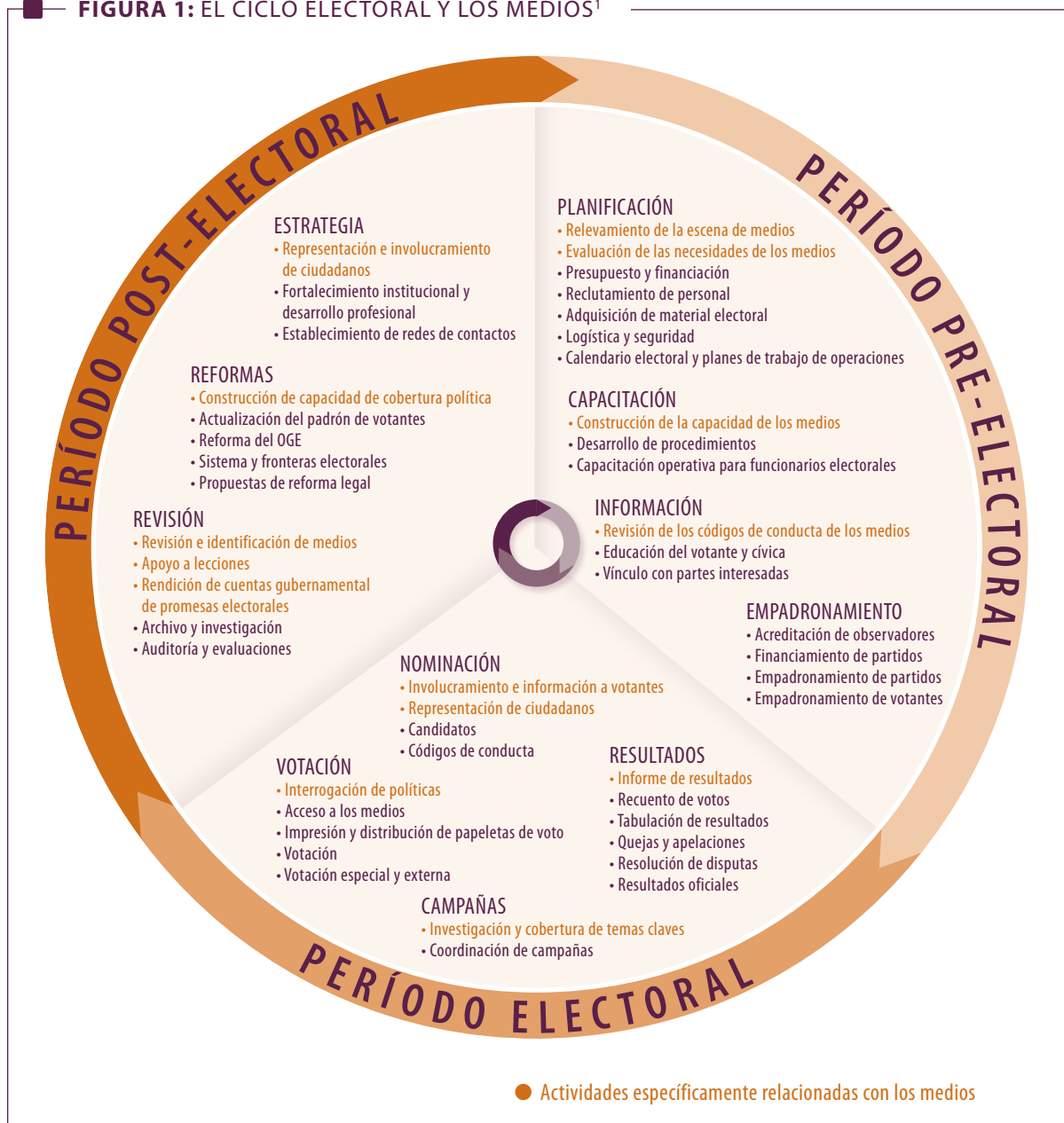
Los OGE desempeñan un rol importante con los medios tanto para salvaguardar el rol de una prensa independiente en los procesos electorales como así también para usarlos de manera efectiva para comunicarse con el público para difundir sus propios mensajes. El propio OGE y la manera en la que trabaja y gestiona el proceso constituyen también un tema de noticias que los medios querrán cubrir. La manera en la cual el OGE gestiona estas responsabilidades se reflejará enormemente en la forma en la que el proceso electoral es conducido y percibido por los contendientes electorales y el público. Una elección exitosa es el resultado de un largo proceso de preparación y planificación, gran parte del cual tiene lugar durante los intervalos entre elecciones. La

comunicación y el trabajo con los medios son actividades que los OGE emprenderán a lo largo del ciclo de una elección como puede verse en la Figura 1.

Estos son todos temas que los profesionales electorales no sólo tienen que tener en mente sino que también tienen que poder gestionar en conjunción con los otros actores del proceso democrático. Además, los nuevos

medios sociales están ampliando rápidamente la manera en la que se comparte la información y se da forma a la opinión pública. Estos factores serán parte cada vez más del trabajo de los profesionales electorales, tanto en términos de comunicación con el público en procesos y temas relacionados con las elecciones como en términos de la relación con la cobertura y utilización de los medios concerniente a las elecciones.

FIGURA 1: EL CICLO ELECTORAL Y LOS MEDIOS¹



01

Principios básicos para los medios y las elecciones

El Capítulo 1 esboza los estándares internacionales y regionales de derechos humanos para la libertad de opinión y expresión. También explica las limitaciones permisibles a la libertad de expresión, en particular en casos de incitación al odio, invasión de la privacidad y seguridad nacional. Estos principios son cruciales para entender el rol y las responsabilidades de los medios, y los derechos de los partidos, candidatos y votantes en relación a los medios en el proceso electoral.



La libertad de expresión y, por extensión, la libertad de los medios, es una piedra de toque de la democracia. Este complejo derecho consiste en el derecho de transmitir y recibir información libremente. La libertad de expresión es también un ‘derecho facilitador’ que sostiene a una amplia gama de derechos diferentes, tales como los de asamblea y asociación. Estos son componentes centrales de un contexto electoral libre y justo y de un proceso democrático pluralista. El Capítulo 1 expone estos principios básicos en su relación con las elecciones y los medios. También esboza la naturaleza de las restricciones que pueden aplicarse en ciertos casos para asegurar que no se abusen estos derechos para confundir a los votantes o para promover conflictos.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de opinión y expresión está protegida por la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, al cual también nos referimos en esta Guía como el “Pacto”) y otras convenciones internacionales y regionales. El PIDCP es interpretado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU a través de sus comentarios generales. Los Relatores Especiales también son responsables de informar sobre la libertad de opinión y expresión.

El Artículo 19 del PIDCP es explícito en su compromiso de mantener el principio que garantiza el derecho a la libertad de expresión para todas las personas sin distinción de etnicidad, religión, credo, género o nacionalidad. También garantiza que las personas son libres de expresar libremente sus puntos de vista sin censura

RECUADRO 1: RESOLUCIÓN 12/16, 2009 DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

“El ejercicio de la libertad de opinión y expresión es uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, es facilitado por un contexto democrático que ofrece, entre otras cosas, garantías para su protección, es esencial para una participación plena y efectiva en una sociedad libre y democrática, y es decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de un sistema democrático efectivo”.

previa en el espacio público, e incluye el derecho a transmitir, recibir y buscar información.

En su totalidad, el Artículo 19 afirma:

- “1. Todos deben tener derecho a sostener opiniones sin interferencia.
- 2. Todos deben tener derecho a la libertad de expresión; este derecho debe incluir la libertad de buscar, recibir y transmitir información e ideas de toda clase, sin distinción de fronteras, sea oralmente, de manera escrita o impresa, en forma de arte, o a través de cualquier otro medio de elección propia.
- 3. El ejercicio de los derechos provistos en el párrafo 2 de este artículo conlleva obligaciones y responsabilidades especiales. Puede, por lo tanto, ser sujeto a ciertas restricciones, pero éstas serán tales únicamente en tanto sean provistas por la ley y sean necesarias:
 - a) para el respeto de los derechos o reputación de otros;

- b) para la protección de la seguridad nacional o del orden público (*ordre public*), o de la salud o moralidad públicas”²

Bajo el derecho internacional, todos los estados tienen obligaciones específicas de respetar, proteger y cumplir estos derechos (Recuadro 2). Si bien la DUDH no es directamente vinculante para los estados, las disposiciones del Pacto lo son para los estados ratificantes. Esto puede incluir medidas legislativas, administrativas u otras, y se extiende a todos los poderes del estado – el ejecutivo, el judicial y el legislativo. Las obligaciones también se extienden a la protección de las personas de “*todo acto de una entidad privada o persona que restrinja la libertad de expresión*” adverso a las provisiones del PIDCP.³

RECUADRO 2: RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, 2010

- Para respetar ese derecho, o abstenerse de interferir con el goce de ese derecho.
- Para proteger ese derecho o ejercer la debida diligencia a fin de impedir, castigar, investigar o brindar compensación por daños ocasionados por personas o entidades privadas; y
- Para dar efecto a ese derecho o para adoptar medidas positivas o proactivas que permitan la realización de ese derecho.

Estos principios también son establecidos en convenciones regionales como puede verse para tres de ellas en la Tabla 1.

TABLA 1: CONVENCIONES REGIONALES Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos	Convenio Europeo de Derechos Humanos	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<p>Artículo 19: Cada persona tiene derecho a recibir información. Cada persona tiene derecho a expresar y difundir sus opiniones dentro del marco de la ley.</p>	<p>Artículo 10: Todos tienen derecho a la libertad de expresión. Este derecho debe incluir la libertad de tener opiniones y de recibir y transmitir información e ideas sin interferencia por parte de la autoridad pública e independientemente de las fronteras. Este artículo no debe impedir que los estados exijan la obtención de licencias a empresas de emisión, televisión o cine.</p>	<p>Artículo 13: Todos tienen derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho incluye la libertad para buscar, recibir y transmitir información e ideas de todo tipo, sin distinción de fronteras, sea oralmente, de forma escrita o impresa, en forma de arte, o a través de cualquier otro medio de elección propia.</p>

■ ELECCIONES, MEDIOS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La gama de contenido protegida por el concepto de libertad de expresión es amplia. Según el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que adopta una interpretación amplia del Artículo 19, ésta protege todas las formas de *“lenguaje hablado, escrito y de señas, y expresiones no verbales tales como imágenes y objetos de arte”*.⁴ También abarca la discusión política, los asuntos públicos, la sátira, y las expresiones culturales y artísticas. Esto incluye toda expresión percibida como de carácter ofensivo o de poco valor para la sociedad. Con respecto a la expresión política, las cortes en muchas jurisdicciones han reconocido la importancia que ésta tiene en una sociedad democrática y le han por lo tanto concedido una posición particularmente importante.

La discusión sobre las instituciones públicas y sus políticas es una actividad legítima y ésta no debe gozar de especial protección. De manera similar, si bien las figuras públicas tienen derechos relacionados con su reputación y privacidad, la crítica de figuras públicas tales como miembros del gobierno, es igualmente legítima aún si es percibida como ofensiva.

A la vez que reafirma la importancia de los medios como plataforma para elecciones, el Comité de Derechos Humanos de la ONU destaca la necesidad de una prensa libre y sin restricciones, y de medios con acceso abierto a candidatos y votantes. *“Una prensa u otros medios libres sin censura ni obstáculos son esenciales en toda sociedad para*

asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos del pacto”.⁵ Esto es lo que se necesita para asegurar que *“los ciudadanos también tomen parte en la conducción de los asuntos públicos ejerciendo influencia a través del debate y diálogo público con sus representantes [...] apoyados por la procuración de la libertad de expresión, asamblea y asociación”*.⁶

Las distorsiones derivadas del acceso desigual a recursos por parte de los candidatos puede erosionar el derecho de un votante a elegir libremente a un candidato si, por ejemplo, el acceso a los medios de los candidatos es desproporcionado. Las medidas que intentan remediar tales desigualdades son justificables dentro del marco de derechos humanos dado que buscan mejorar, en lugar de restringir, la libertad de expresión.

Los mecanismos para promover el pluralismo en los medios asociados con la campaña electoral, tales como los requisitos de cobertura mediática equilibrada, son por lo tanto considerados razones aceptables para la intervención de políticas públicas, en tanto el Artículo 2 de la PIDCP obliga a los estados a respetar y garantizar los derechos consagrados en el Pacto para todas las personas, a la vez que mantiene los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación.

Muchos de los principios relacionados con la cobertura específica de las elecciones por parte de los medios y con los derechos y responsabilidades de los medios se señalan en una declaración conjunta de 2009 realizada por el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de las Personas (CADHP) (referidos en esta Guía como los Relatores Especiales).

La declaración conjunta afirma que:

- Los medios deben tener libertad para informar sobre cuestiones relacionadas con las elecciones. También deben ser [generalmente] eximidos de responsabilidad por la difusión de declaraciones ilegales hechas directamente por partidos o candidatos.

RECUADRO 3: LIBERTAD DE COMUNICACIÓN

“La libertad de expresión, asamblea y asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho al voto y deben ser protegidas plenamente [...] la libre comunicación de información e ideas sobre temas públicos y políticos entre los ciudadanos, candidatos y representantes elegidos es fundamental. Esto implica una prensa y otros medios de comunicación libres que puedan comentar los temas públicos sin censura o restricción e informar a la opinión pública”.

Comité de Derechos Humanos de la ONU. 1996. Observación General 25, párrafos 12 y 25.

- La obligación de figuras políticas, inclusive candidatos, de tolerar un grado de críticas mayor que las personas ordinarias debe ser claramente reafirmado durante las elecciones.
- La supervisión de cualquier regla relativa a los medios y a las elecciones debe ser conferida a un órgano administrativo independiente, que debe tratar inmediatamente toda queja. Las decisiones de este órgano deben estar sujetas a revisión judicial.

También da importancia al rol de los medios de comunicación públicos, en particular los entes públicos de radiodifusión durante el período electoral, para:

- Asegurar que el electorado sea informado en asuntos electorales, inclusive el rol de las elecciones en una democracia, la manera en la cual ejercer el derecho al voto, los temas electorales claves y las posiciones de política pública de los diferentes partidos y candidatos disputando la elección.
- Respetar las reglas de imparcialidad y equilibrio, particularmente al informar sobre partido(s) en el gobierno y sobre decisiones y acciones gubernamentales durante el período electoral.
- Garantizar a todos los partidos y candidatos acceso igualitario a los medios para comunicar sus mensajes directamente al público, sea gratuitamente o a precios subvencionados.
- Asegurar que toda cobertura sobre encuestas de opinión y proyecciones electorales esté acompañada de suficiente información para permitir que el electorado entienda adecuadamente su significado.

Éstas no son exclusivas y, bajo obligaciones de obtención de licencias, en muchos casos se extienden a canales comerciales de radio y televisión.

■ LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Existen dos tipos principales de restricciones a la libertad de expresión de los medios – antes de la expresión (restricción previa) y después de la expresión. La **restricción previa** censura el contenido antes de ser publicado en base al presupuesto de que el contenido a ser publicado será dañino y que es de un interés público superior que no se publique el

contenido. Este tipo de censura se considera una violación al derecho a la libertad de expresión.

Los límites establecidos a ciertos tipos o categorías de expresión están basados en el presupuesto predominante que sostiene que la naturaleza del contenido que es publicado causa daño, sea en televisión, radio, periódicos o en Internet. Como lo afirma el PIDCP: *El ejercicio de derechos... conlleva obligaciones y responsabilidades especiales. Podrá por lo tanto estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias.*⁷

Existen tres áreas principales en las cuales se prevén restricciones o límites. Éstas incluyen: incitación al odio (Artículo 20 (2) PIDCP), protección de la personalidad y la privacidad (Artículo 17 PIDCP), y seguridad del estado y orden público (Artículo 19 (3b) PIDCP).

Los indicadores desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) para las restricciones a la libertad de expresión reflejan las normas para la manera en la cual las restricciones deben ser definidas de manera clara y estricta por los estados para no limitar las formas legítimas de expresión. Éstas son:

- La seguridad nacional y otras leyes restrictivas no inhiben el debate sobre temas de interés público.
- Toda restricción está estrictamente definida por la ley, en lugar de estar sujeta a discrecionalidad ejecutiva.
- Tales leyes deben estar sujetas a la aplicación de un interés público superior donde sea apropiado.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha delineado una **prueba cumulativa de tres partes** para restringir la expresión. Esta prueba debe: estar establecida claramente por ley; perseguir un objetivo legítimo; y ser necesaria para proteger el interés mencionado. La Tabla 2 ofrece un resumen de las partes constitutivas de esta prueba.

Una característica central de ciertos derechos, tales como la libertad de expresión, es que pueden afectar otros derechos y en momentos hasta entrar en competencia. Se percibe en general que los derechos del Pacto tienen igual peso, dado que no son jerárquicos. En decisiones que conciernen derechos en competencia, por lo tanto,



RECUADRO 4: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DISCURSO DAÑINO

Los Estados no deben imponer ninguna restricción a la libertad de expresión que no esté en concordancia con los estándares establecidos en el Principio 2.2 [alcance de restricciones permisibles] y, en particular, las restricciones deben ser previstas por la ley, servir para proteger los derechos o reputación de otros, la seguridad nacional u orden público, o la salud y moralidad públicas, y deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger estos intereses. Esto implica, entre otras cosas, que las restricciones:

- i. Sean clara y estrictamente definidas y que respondan a una necesidad social apremiante.
- ii. Sean la medida menos invasiva disponible en el sentido de que no exista ninguna otra medida que fuera efectiva y aún menos restrictiva a la libertad de expresión.
- iii. No sean demasiado amplias en el sentido de que no restrinjan la expresión de manera amplia y no focalizada, o que vayan más allá del alcance de la incitación al odio y descarten expresiones legítimas.
- iv. Sean proporcionales en el sentido de que el beneficio del interés protegido supera el daño a la libertad de expresión, inclusive con respecto a las sanciones que autorizan.

ONG Artículo 19. 2009. *Principios Camden sobre Libertad de Expresión e Igualdad*. Sección IV Libertad de Expresión y Discurso Dañino, Principio11: Restricciones.

un punto de partida es el presupuesto de que ningún derecho puede automáticamente tener precedencia sobre otro derecho. En tales casos, se requiere sopesar los diferentes derechos y, a su vez, se pueden imponer límites sobre uno o ambos derechos en competencia bajo el principio de proporcionalidad.⁹

Incitación al Odio

Las expresiones que intencionalmente incitan al odio están prohibidas por el PIDCP y se conocen como incitación al odio. Durante el proceso electoral, la incitación al odio se dirige a partidos, candidatos, votantes, OGE y otros, incitando a la violencia y erosionando un proceso creíble.

TABLA 2: REQUISITOS MÍNIMOS PARA RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN⁸

Principio	Resumen
Establecido por ley	Las leyes que prohíben la libertad de expresión deben ser accesibles, claras y sin ambigüedad. Esto incluye: " <i>leyes administrativas, civiles y penales [y] normas legales desarrolladas por el derecho consuetudinario</i> ". Los poderes para emitir leyes o reglas restrictivas deben ser definidos estrictamente con límites apropiados para esos poderes.
Sirve un propósito legítimo	Restricción basada en un " <i>interés público legítimo y superior</i> ". Las áreas en las que esto está previsto se encuentran enumeradas en el Artículo 19(3) y son exclusivas.
Restricciones mínimas necesarias	Los límites impuestos a la libertad de expresión deben ser lo " <i>menos invasivos</i> " a fin de proteger el objetivo legítimo. Deben ser definidos estrictamente para no restringir el "discurso legítimo". Se requiere también una prueba de proporcionalidad para evaluar si la prohibición de la libertad de expresión supera el beneficio de publicación con respecto al interés público.

Los principios generales para tratar la incitación al odio se delinean en los Principios Camden de la organización no gubernamental (ONG) Article 19 (Recuadro 5).

Una importante parte constitutiva del Artículo 20(2) subraya el ‘cabildeo’ de la incitación al odio, que requiere intencionalidad por parte del emisor a incitar al odio.¹⁰ La incitación al odio está restringida en base a varias razones. Desde un punto de vista, las obligaciones delineadas en el Artículo 20 que prohíben la incitación al odio constituyen, en sí mismas, obligaciones de los estados para prohibir tales expresiones en los medios. Otra visión es que las restricciones persiguen el objetivo legítimo de proteger el orden público, y aún otra visión sugiere que tal expresión viola el derecho de las personas a vivir con dignidad, sin discriminación, y con igualdad.

” RECUADRO 5: PRINCIPIOS DE INCITACIÓN AL ODIO

Todos los estados deben adoptar legislación que prohíba el cabildeo del odio nacional, racial o religioso que constituye una incitación a la discriminación, hostilidad o violencia (incitación al odio). Los sistemas legales nacionales deben establecer claramente, ya sea explícitamente o a través de interpretación autorizada, que:

- i. Los términos ‘odio’ y ‘hostilidad’ se refieren a emociones intensas e irracionales de oprobio, enemistad y detestación hacia un grupo específico.
- ii. El término ‘cabildeo’ debe ser entendido en términos de requerir una intención para fomentar públicamente el odio hacia un grupo específico.
- iii. El término ‘incitación’ se refiere a afirmaciones sobre grupos nacionales, raciales o religiosos, que crean un riesgo inminente de discriminación, hostilidad o violencia contra personas que pertenecen a esos grupos.
- iv. La promoción por parte de diferentes comunidades de un sentido positivo de identidad de grupo no constituye incitación al odio.

ONG Article 19. 2009. *Principios Camden sobre Libertad de expresión e Igualdad*, Principio 12: Incitación al Odio.

” RECUADRO 6: PRINCIPIOS GENERALES DE DIFAMACIÓN

Declaración conjunta del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE, y el Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, 2000.

Como mínimo, las leyes de difamación deben cumplir con los siguientes estándares:

- Debe considerarse la derogación de leyes penales de difamación en favor de leyes civiles, de acuerdo a los estándares internacionales relevantes.
- Debe impedirse que el estado, objetos tales como banderas o símbolos, órganos gubernamentales, y autoridades públicas de toda clase, emprendan acciones legales por difamación.
- Las leyes de difamación deben reflejar la importancia de un debate abierto sobre asuntos de interés público y el principio según el cual las figuras públicas deben aceptar un mayor grado de críticas que los ciudadanos privados; en particular, deben ser derogadas las leyes que brindan protección especial a las figuras públicas, tales como las leyes de desacato.
- El demandante debe asumir la carga de probar la falsedad de toda declaración de hechos en asuntos de interés público.
- En una ley de difamación, nadie debe tener responsabilidad legal por la expresión de una opinión.
- En relación a una declaración sobre un asunto de interés público, debe ser la defensa la que muestre que la publicación fue razonable en las circunstancias dadas; y
- Las sanciones civiles por difamación no deben ser tan grandes como para ejercer un efecto desalentador sobre la libertad de expresión y deben estar diseñadas para restaurar la reputación dañada, no para recompensar al demandante o a castigar al defensor; en particular, las indemnizaciones monetarias deben ser estrictamente proporcionales con el daño real causado y la ley debe priorizar el uso de una variedad de reparaciones no monetarias.

Existen diferencias significativas en la manera en la que se construye la incitación al odio, dentro de los mismos instrumentos internacionales de derechos humanos, y en diferentes jurisdicciones nacionales. Sin embargo, se trata generalmente como una perturbación al orden público y no como una cuestión civil. Existe también terreno común construido sobre principios fundamentales. Éstos se delinean en una declaración conjunta de los Relatores Especiales de la ONU, ACHPR, OEA y OSCE de 2001. Recomienda, con respecto a la incitación al odio, las siguientes reglas:

- Nadie debe ser penalizado por afirmaciones que son verdad;
- Nadie debe ser penalizado por la difusión de incitación al odio a menos que se haya demostrado que se ha hecho con la intención de incitar a la discriminación, hostilidad o violencia;
- El derecho de los periodistas a decidir la mejor manera para transmitir al público información e ideas debe ser respetado, en especial cuando están informando sobre racismo e intolerancia;
- Nadie debe estar sujeto a censura previa;
- Toda imposición de sanciones por parte de cortes debe hacerse en estricta conformidad con el principio de proporcionalidad.

La ONG Article 19 ha propuesto una prueba de umbral para el Artículo 20, que puede verse en el Anexo 8.

Difamación

Durante la última década ha venido creciendo el reconocimiento internacional de los principios estándares que definen difamación y ha habido un movimiento a favor de la descriminalización de la difamación para reducir las amenazas a la libre expresión que supone el uso abusivo de las leyes de difamación y las sentencias penales.

En términos bien básicos, la difamación consiste en daño real a la reputación debido a una publicación. En los casos de difamación debe demostrarse que se ha infligido daño a la reputación, en ojos de otras personas, debido a una información errónea. El mero hecho de herir los sentimientos de alguien a través de una publicación no constituye difamación de carácter.

Los parámetros de difamación de acuerdo a las prácticas óptimas internacionales se delinean en el ABC de difamación de la ONG Article 19:

- Los órganos públicos que incluyen los ministerios gubernamentales no pueden tener la prerrogativa de hacer demandas de difamación.
- El nivel de tolerancia de críticas a funcionarios públicos, inclusive políticos, debe ser mayor que la del público general.
- La difamación no aplica a afirmaciones verídicas. En temas pertenecientes al interés público la carga de la prueba para probar falsedad debe recaer sobre el demandante.
- Las leyes de difamación deben sólo aplicarse a afirmaciones y denuncias de hechos y no de opiniones.
- Defensa de 'publicación razonable'. Esto se refiere a una defensa basada en si fue razonable, en el momento de distribución de contenido, que el autor publicara una determinada afirmación, aún si tal afirmación es incorrecta.
- 'Publicación inocente', por la cual la persona que distribuyó o publicó material difamatorio lo hizo sin saberlo.

El equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y la libertad de reputación observa por lo tanto los mismos principios establecidos en las otras áreas en las que se permiten restricciones. Debe cumplir las condiciones establecidas por la prueba de tres partes y la cuestión de necesidad. Existen también algunas defensas establecidas para proteger a autores en contra de reclamos de difamación anteriormente delineados que son importantes para equilibrar el derecho a la libertad de opinión y el derecho a la reputación.

Privacidad

El derecho a la vida privada y a la reputación son protegidas en el PIDCP (Artículo 17) y en los marcos reglamentarios y auto-regulatorios que protegen las vidas privadas de las personas y su reputación. Específicamente:

1. Nadie debe estar sujeto a una interferencia arbitraria o ilegal con su privacidad, familia, hogar o correspondencia, ni a ataques ilegales a su honor y reputación.
2. Todos tienen el derecho a ser protegidos por la ley contra tales interferencias o ataques.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha reiterado que es responsabilidad del estado proteger a las personas de tal interferencia tanto por parte del estado como de toda otra persona legal.¹¹

Las leyes que protegen la privacidad de una persona prohíben la intrusión injustificada en sus vidas privadas. Se supone que cierto grado de protección debe durar aún en el dominio público en tanto y en cuanto exista una expectativa razonable de privacidad. Todas las personas tienen derecho a la privacidad (Artículo 17, PIDCP) como así también a la reputación y de manera similar a ser protegidas de la difamación.

Mientras que todas las personas tienen este derecho, existe el reconocimiento creciente de que las figuras públicas, tales como los políticos, deben estar sujetos a un mayor grado de escrutinio y por lo tanto gozan de menos protección por parte de los tribunales en el área de derechos a la privacidad relacionados con los medios debido a su posición de interés público. Tales figuras todavía cuentan con el derecho a la privacidad, si bien el derecho de los medios a informar sobre sus vidas privadas es más amplio que a informar sobre personas que no tienen cargos públicos, porque existe un mayor interés público en saber más sobre ellos.

Protección de la seguridad nacional y del orden público

Otra área fundamental de restricciones permitidas yace en el área de seguridad nacional y orden público. También aquí debe seguirse la prueba de tres partes para evaluar la legitimidad de la restricción a la libre expresión. Toda restricción alegada en términos de seguridad

nacional debe demostrar que es necesaria y justificable para proteger el área legítima de seguridad nacional. Esto no incluye la protección de la reputación de un gobierno o de instituciones públicas, en tanto se refiere a serios temas de seguridad nacional que, al hacerse públicos, erosionan seriamente la seguridad de una nación ya sea por amenazas internas o externas.

También se permiten restricciones con respecto al orden público, pero sólo cuando la *"vida de una nación se ve amenazada"*.¹² El Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión subraya: *"El estado de emergencia no debe bajo ninguna circunstancia ser usado con el mero objetivo de restringir la libertad de expresión e impedir la crítica a aquellos en el poder"*.¹³ Todo límite debe por lo tanto representar una respuesta proporcional a una amenaza real y genuina a la nación.

■ ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Artículo 19 del PIDCP también cubre el acceso a la información, al garantizar el derecho de las personas a tener acceso a información en manos de órganos públicos. Esto incluye compañías estatales, todos los poderes del estado y todos los organismos públicos y gubernamentales.

Para garantizar este derecho, los estados deben asegurar que existan estructuras para recibir y responder a las solicitudes de acceso a la información. Esto incluye la introducción de medidas legislativas requeridas para dicho acceso, tales como leyes de libertad de información, que deben extenderse a todas las instituciones del estado, inclusive al OGE.

Los estados pueden limitar el acceso a la información en pocas circunstancias muy específicas que cumplen criterios establecidos.

02

Estándares para los medios durante las elecciones

El Capítulo 2 trata algunos de los temas específicos relacionados con los medios que surgen durante el proceso electoral. Explica estándares y expectativas periodísticas básicas para una cobertura equilibrada y precisa. También examina algunos de los temas involucrados en el proceso de cobertura de los medios, especialmente en áreas particularmente sensibles tales como acceso a los medios y tiempos equitativos, información sobre los resultados y difusión de información de encuestas.



Los medios tienen un rol muy influyente en la conducción de elecciones y sus resultados.

Además de brindar información necesaria a los votantes para realizar una elección informada y de ofrecer una plataforma para que los candidatos lleguen al público, los medios pueden establecer la agenda para el proceso a través de los temas que cubren, las preguntas que hacen y el tono de su cobertura. Asimismo, a menudo muchas campañas electorales se ganan o se pierden en los medios por la manera en la cual se representan los candidatos o temas, y por el volumen cada vez más costoso de publicidades políticas. Dado su poder de influencia e información, se espera que los medios desempeñen un rol informado, de guardianes, y que mantengan actualizados a los ciudadanos en temas electorales, en las posiciones de los candidatos y en los cómo y los por qué de votar. Deben servir como foro imparcial y abierto para el debate y la discusión públicas, y brindar a candidatos y partidos un podio equitativo para sus campañas.¹⁴

Lograr esto requiere un sector de medios equilibrado, abierto e independiente con periodistas bien capacitados y adherencia a un código ético claramente definido.

Las elecciones, sin embargo, son eventos políticos con implicaciones importantes que tienen lugar en muchos contextos diferentes. Algunos de éstos están signados por situaciones de desigualdad en las condiciones de competencia, inestabilidad política y social, y violencia y/o intimidación.¹⁵ Estos problemas pueden ser exacerbados por medios irresponsables, partidarios o mal informados. Algunas partes del ciclo electoral son particularmente vulnerables a estos problemas, en particular el período de campañas electorales y el período post-electoral en el cual se hace el recuento de votos y se difunden los resultados.

■ ESTÁNDARES PARA LOS MEDIOS

Más allá del contenido o contexto, existen estándares básicos de integridad periodística. Éstos incluyen:

Precisión. Esto exige un periodismo bien investigado y riguroso apoyado en el control de hechos, en material representativo, en buenas fuentes, y en un conjunto apropiado de documentos para respaldar la historia. El reporte preciso separa claramente hecho de opinión, y se produce de acuerdo a debidos principios de imparcialidad. Las declaraciones infundadas son claramente caracterizadas como tales.

Equidad. Esto trata a los participantes y sujetos de manera honesta y transparente. No tiene como objetivo confundir ni a los participantes de un programa ni a la audiencia. Quienes contribuyen con un informe son tratados justamente, y en ausencia de un interés público superior, se les informa sobre la naturaleza del programa o de la noticia y sobre el contexto de su propio rol dentro de la historia.

Equilibrio y debida imparcialidad. Una cobertura equilibrada brinda noticias de manera clara e imparcial para que el público pueda sacar sus propias conclusiones. La debida imparcialidad se refiere al tratamiento de un tema de manera no sesgada, y permite que los televidentes y oyentes tengan acceso a una gama equilibrada de visiones y opiniones. Como regla general, tal equilibrio puede ser alcanzado en el curso de una serie de programas en lugar de hacerlo en un único programa especial. Este principio debe ser alcanzado dentro de un canal particular, no a lo largo de diferentes canales en los que una emisora gestiona más de un canal radiofónico o televisivo. El principio de debida imparcialidad

se limita a las emisoras y no existe como estándar en otras secciones de la industria de medios, si bien temas tales como precisión y equidad contienen elementos de este principio.

Respeto del derecho a la privacidad. Éste se ocupa de asegurar que toda violación a la privacidad de una persona esté basada en un interés público superior. Todas las personas, más allá de quienes sean, deben esperar contar con mayor protección de su privacidad en sus propios hogares que, en general, en un lugar público, donde podrían establecerse diferentes parámetros.

Derecho a réplica y corrección. Este principio permite que las personas agraviadas respondan a una historia publicada y corrijan errores. Este derecho de corrección es el menos invasivo de las dos opciones y es en general satisfactorio para rectificar imprecisiones o errores fácticos. En tales circunstancias, la publicación tiene como obligación escribir y publicar las correcciones de errores fácticos. El derecho a réplica consiste en la publicación o transmisión por parte de un medio de una respuesta escrita por la parte agraviada, que clarifique o corrija los hechos de una historia que ha sido publicada. A estas respuestas se les da generalmente debida prominencia en un lugar adecuado de la publicación, para que destaque los errores de manera efectiva, o en un lugar similar al de la historia original.

Protección de las fuentes periodísticas. Esto permite a los periodistas proteger sus fuentes de información, lo que se ve como una parte importante del derecho a la búsqueda de información. Si bien es siempre preferible citar las fuentes periodísticas, los periodistas también tienen derecho a proteger la identidad de sus fuentes. Las restricciones a este derecho deben definirse estrictamente y ser permitidas sólo en caso de existir un interés público superior para tal revelación.

Existe una amplia gama de temas de contenido que tienen probabilidad de suscitarse durante el proceso electoral, que usualmente pertenecen a dos categorías principales:

- **Equilibrio, imparcialidad y precisión** de emisoras en su cobertura de temas electorales, la organización de los comicios, información al votante y campañas electorales de candidatos y partidos, y los resultados. Esto puede incluir facetas de noticias, facetas fácticas u otras facetas de programas. Se ocupa de la elección

editorial y de asegurar que los votantes reciban una gama de información equilibrada y objetiva.

- **Acceso a los medios** por parte de los candidatos, partidos políticos y otros para expresar sus opiniones políticas. Éste se relaciona a menudo con las publicidades y mensajes por los mismos partidos o candidatos, y no cuenta con aporte editorial de las emisoras más allá de brindar un vehículo para su transmisión.

Existen diferentes estándares para las emisoras y la prensa escrita. En general, las emisoras tienen la obligación establecida por legislación de respetar el principio de debida imparcialidad en la programación y de reflejar diferentes visiones y opiniones en la sociedad, y de abstenerse de tomar posición sobre temas. Esto incluye presentar visiones opuestas en la programación para asegurar que la audiencia reciba una representación equilibrada de un evento. La prensa escrita, como periódicos y revistas, debe sólo establecer claramente la separación entre hecho y opinión en sus noticias. Este principio se relaciona estrechamente con el tratamiento de candidatos y partidos durante estos períodos como así también con la cobertura del proceso electoral.

Como regla general, si un candidato participa en un programa sobre su electorado, entonces el canal tiene la obligación de hacer todo el esfuerzo posible para invitar a cada uno de los partidos políticos principales a que participen en dicho programa o en programas sucesivos de la misma serie durante el período de campaña. También se deben garantizar oportunidades similares para explorar cuestiones de políticas públicas a todos los principales partidos políticos y candidatos en radio y televisión.

Esto no significa que la programación o los clips de noticias no puedan abordar o examinar de manera crítica las políticas y campañas de candidatos y partidos políticos. Los expertos independientes sobre temas particulares y las partes interesadas son voces legítimas en los medios que se usan a menudo para analizar el desempeño y las plataformas políticas de los partidos políticos.

Tal interacción debe, sin embargo, buscar un equilibrio de visiones y sopesarlas para brindar una representación justa de la variedad de puntos de vista relacionados con un tema en un solo programa, o a lo largo de varios programas dentro de un período limitado de tiempo.

RECUADRO 7: EQUITY NEWS [NOTICIAS EQUIDAD] EN CAMBOYA

Una asociación única con el PNUD, el Ministerio de Información y los entes públicos de radiodifusión y televisión dio como resultado la creación de una unidad independiente de producción, *Equity News* [Noticias Equidad], que produjo una serie de programas diarios de televisión y radio para las elecciones que comenzaron en 2002.

Equity News estableció sus propios valores editoriales delineados en un código de conducta, y capacitó a su personal en estándares periodísticos básicos trabajando junto con un pequeño equipo de profesionales internacionales de medios de comunicación. También brindó tiempo gratuito a los partidos políticos de acuerdo a una fórmula diseñada para cada elección basada en estándares internacionales para asignar tiempo dentro de programas y en base al contexto de Camboya.

Equity News brindó la primera oportunidad para que candidatos y partidos tuvieran acceso equitativo a televisión y radio con alcance nacional. Estableció estándares para un periodismo imparcial, equilibrado y profesional sobre temas políticos y electorales.

Posteriormente se extendió a cubrir temas actuales que, de acuerdo a funcionarios del Ministerio de Información, abordaron de manera exitosa *“la preocupación (del Ministerio) de mejorar la transparencia del proceso político, de alentar la participación en el desarrollo de leyes y políticas, y de contener mejor las actividades de los funcionarios gubernamentales a través de discusiones”*.

Director Adjunto del Ministerio de Información hablando en *Equity Weekly [Semanao Equidad]- Una Iniciativa Mediática de Gobernabilidad*, 2013

La duración de los períodos de campaña oficial varían considerablemente de acuerdo a los países. Los gobiernos de turno y quienes desempeñan cargos públicos, como así también los partidos de oposición, a menudo inician sus campañas políticas meses antes de que se registren los candidatos y del inicio oficial de la campaña. Este período debe ser cubierto por regulaciones e incluido como parte de la cobertura sobre gastos generales de campaña. Las debidas reglas de imparcialidad deben aplicarse en todo momento y las emisoras tienen la obligación de equilibrar estos eventos con voces o partidos alternativos.

Un período de campaña claramente establecido marcará el comienzo de toda provisión especial para la cobertura de los comicios por parte de los medios, y los preparativos para estas iniciativas deben estar ya establecidos en el momento en que el OGE confirme las nominaciones de candidatos.

■ ACCESO A LOS MEDIOS

Para promover condiciones igualitarias de competencia, las leyes usualmente otorgan a los partidos políticos y candidatos alguna forma de acceso directo a radio, televisión y algunas veces, periódicos. Esto es para materiales producidos por candidatos y partidos. El contenido del acceso directo debe cumplir los estándares establecidos en las leyes y regulaciones, inclusive las pautas sobre la incitación al odio, injurias, y derechos de autor. En estos casos, los medios que publican el contenido no

tienen responsabilidad legal por hacerlo. Estos esquemas pueden ser particularmente importantes para asegurar el acceso de comunidades y grupos marginados tales como las mujeres, que históricamente han contado con acceso limitado a recursos y fondos de campaña.

Existen varios tipos de acceso directo como se delinea a continuación.

Propagandas electorales de partido

La legislación u obtención de licencias requiere usualmente alguna forma de acceso directo para las propagandas electorales generadas por los partidos, ya sea en los canales de la emisora nacional de servicio público o en todos los canales públicos y privados terrestres de radio y televisión. En algunos diseños, las obligaciones se aplican a todas las emisoras y en otros se aplica exclusivamente a aquellos de propiedad pública. Los OGE tiene a menudo la obligación de diseñar y supervisar estos sistemas para asegurar que el tiempo de antena sea asignado de acuerdo con estas previsiones. Los OGE también ayudan a asegurar que los anuncios publicitarios se distribuyan de manera no discriminatoria y en horarios similares en la programación.

Existen diferentes formulas para la asignación de tiempo de antena, que incluyen:

1. Acceso igualitario para todos los partidos y candidatos;
2. Asignación de acuerdo al número existente de escaños parlamentarios de cada partido;

RECUADRO 8: ACCESO DIRECTO PARA CANDIDATOS EN AFGANISTÁN EN 2005

Para aumentar el acceso de los candidatos a los medios, la Comisión de Medios organizó debates entre candidatos en radio y televisión para todas las elecciones recientes y desarrolló un diseño de acceso directo para candidatos que fueran subsidiados por la comunidad internacional a través del PNUD. Esto constituyó un enorme emprendimiento para las elecciones parlamentarias y de consejo provincial de 2005 dado el alto número de candidatos independientes.

El programa de acceso directo dio a los candidatos la posibilidad de desarrollar anuncios cortos de diferentes formatos de 2 a 5 minutos de duración. Estos anuncios publicitarios se produjeron con la asistencia de las estaciones locales de radio y televisión que los transmitieron, y los candidatos pudieron elegir a través de qué medio transmitir tales anuncios.

Más de 3.200 candidatos aparecieron en sus propias publicidades en una de las 40 estaciones de radio y televisión de Afganistán. Aproximadamente la mitad del tiempo total de antena dedicado a la campaña mediática consistió en programación generada por este diseño, que fue usado por un 77 por ciento de candidatas mujeres.

3. Número de escaños a nivel nacional que disputa un partido durante los comicios – algunos países también exigen un umbral mínimo para cumplir con los requisitos del diseño;
4. Una combinación entre el número de escaños parlamentarios y los escaños en disputa.

La cuestión de si se eligen los principios de igualdad o equidad en la asignación de tiempo de antena será en muchos casos determinada por el contexto. El **acceso igualitario** presupone que todos los partidos políticos reciban la misma asignación de tiempo de aire en un canal. El **acceso equitativo** es más matizado de acuerdo al contexto del ámbito político y demandará alguna forma de asignación de tiempo de antena basado en el estatus y posición de los partidos políticos en el país.

En un contexto post-conflicto en el que el estado podría estar realizando sus primeras elecciones para el parlamento en mucho tiempo, podría ser preferible un tratamiento igualitario. A su vez, en contextos con parlamentos y partidos políticos establecidos, tanto grandes como pequeños, el principio de equidad podría resultar más adecuado.

La decisión debe basarse teniendo en cuenta lo que es razonable en un particular contexto electoral. Esto puede depender de los diversos tamaños de los partidos políticos y del número general de partidos que disputan la elección, el tipo de elección que se está disputando como así también la presencia general de partidos políticos individuales en términos de escaños parlamentarios o de consejo, o indicadores de apoyo público. Los candidatos independientes que disputan las elecciones por fuera de las estructuras partidarias requerirán alguna provisión basada en el contexto para garantizar un acceso apropiado.

La duración y formato de las propagandas electorales de los partidos puede variar considerablemente. En algunos países consiste en anuncios cortos de tipo publicitario de 90 a 240 segundos de duración, que se emiten a lo largo del transcurso del período de campaña. En otros puede adoptar la forma de anuncio de la duración de un documental, lo que permite una presentación más amplia de las plataformas políticas. A menudo puede consistir en una mezcla de ambos formatos. La cantidad de tiempo de antena asignado a cada partido puede diferir para reflejar

una política de distribución basada en asignaciones o bien igualitarias o bien equitativas.

Las propagandas electorales de partido pueden ser claramente etiquetadas como programas de campaña producidos por el partido. Normalmente los partidos políticos son responsables de los costos de producción, si bien en ciertos casos excepcionales puede haber apoyo para el uso igualitario de instalaciones de producción de la emisora de propiedad pública. Los partidos políticos y los productores deben conservar los derechos de autor. La responsabilidad legal por el contenido no debe recaer sobre la emisora que pone al aire la propaganda electoral del partido, y tiene que quedar claro que la emisora no apoya ni respalda las visiones en ninguna de estas emisiones.

Publicidades políticas comerciales

El último tipo de acceso directo está relacionado con publicidades comerciales. Esta clase de publicidad política está prohibida en algunos países pero constituye una parte importante de la campaña electoral en otros. En tales diseños, la regulación debe exigir que las emisoras garanticen a candidatos y partidos políticos el acceso a la compra de tiempo de antena bajo condiciones igualitarias con el fin de evitar la discriminación.

A los partidos políticos que producen publicidades de campaña se les cobra usualmente un precio publicitario basado en el mercado. Generalmente, no se ponen límites al número de anuncios de campaña que pueden comprarse, en tanto se percibe que está regulado por las provisiones de campaña de financiamiento y gasto. La ley de radiodifusión, sin embargo, establece usualmente límites al número de publicidades comerciales que una emisora radiofónica o televisiva puede transmitir durante una determinada hora, por lo que es importante asegurar la transparencia en la manera en la cual se asignan tales anuncios.

Algunos modelos establecen los parámetros para que se calcule este precio con el fin de que las emisoras no exploten la incrementada demanda de tiempo publicitario durante períodos electorales a expensas de partidos más pequeños que disponen de menos medios económicos. Un ejemplo sería estipular que el precio fuera un promedio del costo de tales espacios publicitarios en los

últimos tres meses. También en muchos países es común publicar estos precios en el espacio público con fines de transparencia y rendición de cuentas. Este formato directo de publicidad es el que más se parece al de las publicidades comerciales.

En algunas jurisdicciones puede también haber publicidad afín de terceros partidos, que no es pagada directamente por ningún partido político o candidato. Como regla, éstas se financian a través de una fuente totalmente diferente. En algunos países, no se permiten estos tipos de publicidades como parte de una prohibición general de las publicidades de carácter político en radio y televisión, pero en donde sí se permiten existe en general un límite a los gastos para mantener las condiciones de competencia igualitarias a fin de que las políticas no sean excesivamente afectadas por la monetización y por grupos de interés especiales.

■ **DISTINCIÓN ENTRE ACTIVIDADES DE CAMPAÑA Y ACTIVIDADES OFICIALES**

Uno de los desafíos claves para asegurar la cobertura equitativa de los medios durante el período electoral es la desigualdad de cobertura entre los funcionarios gubernamentales en el poder y otros candidatos y partidos. Los medios necesitan informar sobre el trabajo oficial del gobierno y de los ministros durante el proceso electoral, pero esta ventaja puede a menudo ser explotada por estos funcionarios oficiales como medio para aumentar su aparición en la campaña.

Entre otros eventos, las ceremonias de inauguración de hospitales, obras públicas y proyectos emblemáticos de infraestructura se usan frecuentemente para aumentar la cobertura mediática en estos períodos, y particularmente en los medios de propiedad estatal. Existirán importantes eventos ministeriales que constituyen una parte legítima de la agenda de noticias y sobre los cuales debe brindarse información, pero éstos también aumentarán la visibilidad de los candidatos y sus partidos.

Es responsabilidad de los periodistas, editores y editores de noticias decidir sobre la validez de tales eventos en tanto noticia, y aplicar el principio de debida imparcialidad para asegurar una cobertura equilibrada y para

que se escuchen visiones y opiniones alternativas. Como ejemplos, si un ministro en función se muestra cumpliendo una obligación oficial o afirmando una opinión sobre una política, los candidatos y partidos de la oposición deben tener la oportunidad de hacer comentarios ya sea sobre el tema en sí mismo o sobre otro tema. Si un candidato se niega a participar en un evento o programa de los medios, un representante del partido basta como su delegado, si bien idealmente debería ir el candidato. Si el partido también se niega a participar, debe señalarse en la cobertura que la oportunidad fue otorgada pero que el ofrecimiento fue rechazado. Otra opción es entrevistar a empleados públicos de alto rango en lugar de a personas con nombramientos políticos o funcionarios elegidos cuando se cubren las actividades del gobierno durante el período de campaña. Esto puede ayudar a igualar las condiciones de competencia para otros partidos.

■ **PERÍODOS DE SILENCIO**

Inmediatamente antes del día de los comicios, se usan las vedas electorales, o períodos de silencio, para dar al público un tiempo de reflexión y enfriamiento antes de votar. Esto se considera compatible con las restricciones permitidas bajo el Artículo 19 del PIDCP siempre y cuando sean proporcionales y no discriminatorias.

En muchos casos, sin embargo, las provisiones de los medios para este período de silencio son poco claras porque carecen de especificidad en alcance y contenido. Las vedas electorales no deben ser interpretadas como una prohibición general de toda cobertura mediática. También es cuestionable si las restricciones a las campañas en los medios durante más de 24 horas antes de que abran los comicios son consistentes con el Artículo 19, y en algunas jurisdicciones se declaró legalmente incompatible con las provisiones constitucionales a favor de la libertad de opinión y de expresión.

Los sectores tales como Internet y los contenidos de teléfonos móviles están en gran medida fuera del alcance de estas regulaciones, y algunos siguen informando y transmitiendo publicidades políticas durante el período de silencio.

■ ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA

Las encuestas de opinión pública se han vuelto una parte constitutiva de las campañas electorales y políticas. Estas encuestas ayudan a sondear la opinión pública sobre temas de políticas públicas y sobre el nivel de apoyo a partidos políticos y a diferentes candidatos. Se perciben como influyentes sobre los votantes y por lo tanto la información sobre los resultados de las encuestas necesita ser conducida de manera responsable, brindando suficientes detalles a fin de que el público pueda contextualizar por completo los hallazgos. Esto incluye brindar en su totalidad los detalles de cualquiera de tales encuestas:

- fuente de financiamiento de la encuesta de opinión;
- nombre de la organización que realizó la encuesta de opinión;
- metodología y detalles de la muestra;
- fecha en la que se realizó la encuesta de opinión;
- margen de error.

Algunos países han introducido leyes que prohíben la publicación de encuestas de opinión pública justo antes del día de los comicios. Esta restricción está basada en la lógica de que los votantes no deben verse influenciados por los hallazgos de las encuestas públicas justo antes de votar y de que estas encuestas pueden dar lugar a conclusiones inadecuadas dado que pueden estar incompletas u obsoletas desde el momento en que se realizaron.

Las tradiciones legales en diferentes países han dictaminado de diferentes formas si tales prohibiciones son constitucionales. Toda restricción a la publicación o informe sobre las encuestas de opinión debe tener en cuenta la duración y la proporcionalidad de esta medida. La norma parece ser un máximo de 24 horas antes de la apertura de los comicios.¹⁶

■ INFORMACIÓN DE RESULTADOS

El período subsiguiente al cierre de los comicios y al anuncio de los resultados oficiales puede ser uno de los momentos más disputados del proceso electoral. La falta de información puede dar lugar a rumores y una práctica óptima es designar un proceso que dé a conocer resultados provisionales cuando estén disponibles. La adopción de nuevas tecnologías ha ayudado a acelerar este proceso, lo que puede ayudar a mitigar rumores y mantener la apertura y transparencia del proceso. Si bien los medios deberían abstenerse de dar a conocer resultados antes de que se cierren todas las mesas electorales, particularmente en países que abarcan diferentes husos horarios, deben tener la libertad de cubrir el proceso de resultados como noticia.

Cuando se dispensan resultados provisionales es improbable que reflejen los resultados finales dado que los resultados iniciales provienen usualmente de los centros urbanos. Esto puede reflejar una ventaja para un partido que puede no ser sostenida cuando se recuentan los resultados de otras áreas. Los cambiantes resultados pueden a menudo intensificar sospechas sobre la integridad del proceso y llevar a alegaciones de irregularidades. Asimismo, algunos candidatos o partidos políticos pueden declarar victoria antes de que lleguen los resultados.

Los OGE y los medios desempeñan un rol fundamental en el manejo de este proceso. En tanto fuente oficial de información de resultados, el OGE debe asegurar su actualización continua de los resultados provisionales y su disponibilidad frente a los medios para responder preguntas y explicar el proceso de recuento de votos. También debe dejar en claro al público que los resultados parciales no son necesariamente un reflejo de los resultados oficiales finales.

■ CONFLICTOS DE INTERÉS EN LOS MEDIOS

La mayoría de los periodistas, editores y dueños de los medios tienen visiones políticas, son miembros de partidos políticos y pueden presentarse a elecciones.

Esos son sus derechos políticos. Aunque éste sea el caso, durante el período electoral es importante que las audiencias perciban que las emisoras y los periodistas son objetivos en su cobertura de noticias. Con este fin, existen algunos principios que pueden ser observados por los propios medios, como se ilustra en la Tabla 3.

TABLA 3: PRINCIPIOS PARA EVITAR CONFLICTOS DE INTERÉS EN LOS MEDIOS

Conflicto de interés	Acciones posibles
Dueño de una emisora se presenta a elecciones	Establecer una clara división entre propiedad e independencia editorial. Los dueños no deben erosionar las provisiones de debida imparcialidad y equidad interfiriendo en el contenido de la información.
Presentadores en el aire militan en actividades políticas y de campaña cuando no están en el aire	Los periodistas no deben señalar preferencias de partido/políticas públicas ni intención de voto cuando están en el aire. Si se involucran en otras actividades fuera de la emisora tales como escribir artículos en periódicos, éstos no deben erosionar su percibida objetividad en radio y televisión.
Editor, presentador de noticias o reportero empadronándose/ buscando nominación como candidato	Evaluar el punto hasta el cual su nominación afecta su posición en la emisora. Si la posición tiene gran visibilidad o una alta responsabilidad en las decisiones editoriales, debe considerarse su asignación a otras actividades menos visibles.
Editor, presentador de noticias o reportero confirmado como candidato	Permitir una licencia sin goce de sueldo por el período de campaña, o asignar tareas dentro de la emisora que no conlleven decisiones editoriales o apariciones públicas en radio y televisión.
Los periodistas son miembros de un partido político	Está bien que cualquier empleado o periodista sea miembro de un partido. Sin embargo, si un periodista o empleado con responsabilidad editorial durante la campaña electoral participa de manera activa en un partido político, el grado de su involucramiento debe ser evaluado de manera tal que no tenga impacto en la objetividad percibida o real de la emisora.
Si un miembro del personal ha sido elegido	Si un miembro del personal ha sido elegido debe requerirse su renuncia al puesto en la emisora. Si no resultan elegidos deben tener la libertad de regresar a sus puestos en tanto y en cuanto sus acciones durante el período de campaña no erosionen la percibida objetividad de la emisora.

03

Principios de regulación de los medios

El Capítulo 3 ofrece una visión general de las regulaciones que se le exigen a las emisoras durante el proceso electoral sobre el contenido específico de las elecciones y el acceso de partidos y candidatos, y de los diferentes mecanismos de supervisión usados para asegurar su cumplimiento.

■ MARCOS REGULATORIOS BÁSICOS

La supervisión regulatoria de los medios, en particular la del sector de radiodifusión, está reconocida en los principios internacionales de libertad de expresión. Sin embargo, esto es *“legítimo sólo si es emprendida por un organismo que está protegido de interferencias injustificadas, política o de otras formas”*¹⁷ y *“existen salvaguardas para abusos, lo que incluye la posibilidad de desafío y reparación para la aplicación abusiva”*.¹⁸

Se han desarrollado diferentes tipos de arquitecturas regulatorias para los diferentes sectores de los medios. Éstas están basadas en la distinción entre regulación estatutaria y auto-regulación. Existe también, en términos de regulación, una diferencia fundamental entre emisoras y otros medios (Recuadro 9, página 20).

La industria de emisoras está regulada porque usa frecuencias públicas asignadas por el estado a través de licencias, idealmente a través de un organismo regulatorio independiente. La otorgación de licencias y la asignación de frecuencias escasas están basadas en criterios establecidos en leyes y regulaciones. Éstos usualmente comprenden requisitos para asegurar la variedad de la programación y el acceso universal. Los otros sectores, tales como la prensa escrita y las nuevas plataformas de medios pueden ejercer la auto-regulación dado que no existe escasez ni otras razones de política pública que justifiquen la otorgación de licencias.

La auto-regulación es un proceso a través del cual un sector queda por la mayor parte libre de toda intervención del estado. La industria desarrolla su propio marco e instrumentos para asegurar que todo estándar

” RECUADRO 9: ESTÁNDARES PARA LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS

Declaración conjunta del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE y del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la OEA, 2003

Todas las autoridades públicas que ejercen poderes regulatorios formales sobre los medios de comunicación deben ser protegidas de interferencia, particularmente de carácter político o económico, lo que incluye un proceso de designaciones de miembros que sea transparente, que permita los aportes públicos y que no sea controlado por ningún partido político en particular.

Los sistemas regulatorios deben tener en cuenta las diferencias fundamentales entre los sectores de periódicos y de emisoras, como así también de Internet. A las emisoras no se les debe exigir su inscripción además de la obtención de la licencia para emitir. La asignación de frecuencias de emisión deben basarse en criterios democráticos y deben asegurar oportunidades equitativas de acceso. Toda regulación de Internet debe tener en cuenta los muy especiales rasgos de este canal de comunicación.

La imposición de requisitos especiales de inscripción para los medios impresos es innecesaria y puede abusarse, y debe evitarse. Los sistemas de inscripción que contemplan el poder de rechazar la inscripción, que imponen condiciones sustanciales sobre los medios impresos o que son supervisadas por órganos que no son independientes del gobierno son particularmente problemáticos.

establecido por la industria sea cumplido. Las diferentes secciones de un sector se reúnen para acordar estas reglas y éstas se expresan en un código de conducta. En algunos sectores, tales como la industria de periódicos, el código cuenta con algún tipo de órgano de supervisión que representa a la industria en su conjunto. La UNESCO caracteriza a la auto-regulación como *“la mejor garantía para asegurar altos estándares éticos en el periodismo,*

particularmente cuando llega a todas las partes interesadas en la industria de los medios”.¹⁹

La regulación estatutaria se define como el proceso a través del cual la ley dictamina las reglas aplicables a un sector y a un órgano estatal, o más comúnmente estos días, un órgano público independiente supervisa el cumplimiento de estas provisiones.

La co-regulación es un sistema que combina elementos de estas dos formas. Emplea recursos de los órganos estatutarios para brindar un marco para la auto-regulación. Si un elemento de auto-regulación falla, existe la opción de asistir/corregir todo efecto no deseado para poder retornar a condiciones sociales óptimas. Los reguladores deben estar involucrados activamente en el establecimiento de objetivos para un sector o en la provisión de apoyo para las sanciones mientras que la industria por su parte retiene aún su propio modelo auto-regulatorio. En pocos casos, también se ha empleado como mecanismo estatutario para establecer un efectivo marco para consejos de prensa auto-regulados. El uso de la co-regulación está creciendo como solución de política pública, ya sea en donde se cree que la regulación estatutaria debe disminuir, ya sea en donde se percibe que la auto-regulación necesita mayor apoyo de marcos regulatorios generales.

La supervisión de los medios y su cobertura de las elecciones podría requerir elementos de los tres abordajes, con el fin de crear un marco adecuado que tenga en cuenta los diferentes niveles de requisitos regulatorios. La aplicación de estos modelos a las diferentes secciones del sector de medios no constituye una ciencia exacta y el abordaje será definido en última instancia por los marcos legales nacionales. Sin embargo, como regla general, las categorías adecuadas de supervisión para los diferentes sectores de medios pueden verse en la Tabla 4.

El tipo de regulación determina la remisión y mandato de los órganos de supervisión en el campo de los medios. Un elemento clave es que los reguladores estatutarios podrían ayudar a apoyar los modelos de auto-regulación para otras secciones de la industria de medios pero no deben regular las secciones en las que la auto-regulación es efectiva. Los requisitos de contenido que incluyen las obligaciones de acceso recaen sobre las emisoras y no se extienden en general a otros tipos de medios. Esto no significa que no tienen ninguna obligación de contenido, sino que éstas están comprendidas en los instrumentos auto-regulatorios y voluntarios.

TABLA 4: TIPOS DE MEDIOS Y ABORDAJE REGULATORIO

Tipo de modelo generalmente aplicado	Tipo de medio
Auto-regulación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Periódicos ▪ Revistas y semanarios ▪ Internet ▪ Contenido de teléfonos móviles ▪ Industria editorial y de libros
Regulación estatutaria con órganos regulatorios independientes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Radio y televisión terrestres comerciales ▪ Ente público de radiodifusión y emisoras de propiedad pública ▪ Emisoras satelitales y de cable (sólo dentro de jurisdicciones) ▪ Emisoras comunitarias

Las leyes que prohíben la cobertura de campañas tales como las vedas electorales también se aplicarán generalmente a todos los medios dentro de una jurisdicción, y las leyes individuales pueden afectar a los medios, como ser aquellas que protegen a los derechos humanos que también siguen siendo aplicables a todos los medios. En algunos de estos casos los órganos estatutarios de supervisión pueden por lo tanto desempeñar un rol legítimo, si bien será

estrictamente definido; en otros será responsabilidad de los órganos auto-regulatorios o de las cortes.

Toda forma de regulación o supervisión debe estar en función del interés público en tanto responde a necesidades públicas y no a las necesidades de un grupo de interés en particular. La Tabla 5 ilustra los principios de buena práctica regulatoria que el OGE debe tener en consideración en el cumplimiento de su rol supervisor.

TABLA 5: PRINCIPIOS PARA UNA BUENA PRÁCTICA REGULATORIA

Mandato y estructura de toma de decisiones claros	El órgano de supervisión debe delinear sus objetivos, mandato y actividades. Un conjunto conciso de principios, estructuras e indicadores institucionales – lo que incluye roles, derechos y herramientas de voto tales como códigos, y limitaciones al alcance del mandato – deben ser claramente establecidos.
Independencia	<p>La supervisión de los medios requiere un proceso independiente e imparcial de toma de decisiones y de quejas. Esto se aplica igualmente a autoridades regulatorias independientes y a instituciones auto-regulatorias aún si incluye miembros de la industria. Esto incluiría:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Designaciones basadas en mérito, independientes de clientelismo e interferencia política. ▪ Asignación de recursos suficientes para asegurar la independencia operativa. ▪ Arreglos presupuestarios que garanticen que la institución no esté expuesta a presiones políticas o presiones externas de otro tipo. ▪ Gestión del órgano en manos de un ejecutivo independiente con autoridad para organizar actividades del día a día. ▪ Participación activa de miembros independientes en un órgano de quejas que represente al público, que contribuya a una mayor rendición de cuentas.

Concientización pública El público y las partes interesadas deben ser absolutamente conscientes del esquema regulatorio y del proceso de quejas. No es probable contar con el apoyo público si no se conoce la iniciativa, sus mecanismos y objetivos.

- El público tiene que ser concientizado sobre qué esperar del esquema y su propósito.
- Debe difundirse ampliamente la información sobre la forma en la cual un miembro del público puede presentar una queja ante el órgano relevante y sobre la manera en la que esta queja será procesada.

Rendición de cuentas y transparencia Los esquemas regulatorios rinden cuentas públicas y demuestran transparencia en sus actividades para preservar la confianza del público/de las partes interesadas. En este proceso:

- Se explican claramente los procesos y decisiones.
- Se emiten informes públicos con regularidad, que usan indicadores de desempeño para demostrar su valor.
- Se realizan auditorías y revisiones anuales para asegurar que los resultados deseados sean alcanzados.

Confianza y compromiso de sector El compromiso con un conjunto de principios del sector que se regula es crucial para mantener la legitimidad del esquema. Este sector debe ser ampliamente consultado acerca de todo código de conducta y debe tener una parte fundamental en su elaboración. Más aún, toda elaboración debe incluir periodistas, federaciones y órganos de la industria, y editores para apoyar una amplia apropiación.

Es importante que una alta proporción de la industria suscriba al esquema si esto es aplicable para hacerlo efectivo. En esquemas auto-reguladores debe estar presente algún tipo de representación de la industria en la composición del consejo directivo; esto puede equilibrarse con miembros no profesionales del público.

Sistema proporcionado y efectivo de reparación Un sistema transparente y proporcionado de quejas y reparaciones responde a las violaciones del código o de los estándares establecidos por la industria. Este proceso independiente cuenta con las herramientas necesarias para poder resolver disputas de manera justa. Incluye un mecanismo de apelaciones y control judicial.

Presupuestos y recursos El esquema tiene independencia económica y cuenta con recursos humanos y materiales adecuados que cubren los costos del cumplimiento de su mandato. Los costos de personal cubren una fuerza de trabajo calificada capaz de llevar a cabo las funciones dentro del órgano regulatorio.

■ REGULACIÓN DE LA COBERTURA MEDIÁTICA DEL PERÍODO ELECTORAL

Las provisiones relacionadas con la cobertura mediática de las elecciones están casi siempre comprendidas en legislación estatutaria. Las distinciones entre emisoras y periódicos y otros medios se reflejan en el tipo de instrumento usado.

Sector de radiodifusión

Es de práctica común para las leyes de radiodifusión establecer la base legal y las obligaciones más amplias para radio y televisión. Éstas se complementan

usualmente con otra legislación electoral específica, que brinda los requisitos específicos para el contexto electoral. Ésta normalmente puede incluir:

- Requisitos para una cobertura equitativa y equilibrada de candidatos y partidos políticos durante el período de campaña;
- Un sistema de acceso directo a las emisoras para candidatos y partidos políticos;
- Provisiones para un órgano independiente de supervisión para diseñar, preparar e implementar las medidas delineadas en la legislación;

- Un marco de tiempos para el comienzo y finalización del período de campaña, lo que incluye en algunos países un período de silencio que restringe la cobertura mediática de las campañas antes de la apertura de los comicios; y,
- Mecanismos de cumplimiento y sanciones por incumplimiento.

La Tabla 6 destaca algunas de las obligaciones más comunes de los medios de radiodifusión durante un período electoral.

Medios impresos y otros

Otros tipos de medios no están bajo el marco legislativo que se aplica al sector de radiodifusión. La

auto-regulación se ha convertido en una referencia global para los medios y en un importante tipo de regulación que sigue guardando distancia tanto del gobierno como de otros órganos estatales.

Las herramientas de auto-regulación que incluyen los **códigos de conducta** son ampliamente utilizadas en el periodismo para sostener los estándares y las buenas prácticas prescriptas. En décadas pasadas, los OGE desarrollaron códigos para delinear estándares para la cobertura de las elecciones bajo un proceso que adopta características de co-regulación en consulta con las partes interesadas de los medios. Sin embargo, los códigos de conducta auto-regulatorios deben ser normalmente desarrollados por el propio sector de medios para

TABLA 6: OBLIGACIONES DE CONTENIDO PARA EMISORAS

Tipo de medio	Requisitos legales típicos para el contenido		Órgano de supervisión
	Obligaciones generales	Obligaciones específicas para una elección	
Ente público de radiodifusión (sobre todas las plataformas inclusive las no lineales)	Brindar una programación de alta calidad, imparcial y variada que refleje la sociedad	Cobertura equilibrada e imparcial que garantice acceso equitativo a todos los candidatos y partidos políticos Acceso directo para candidatos y partidos políticos Cobertura de veda electoral de ser aplicable	Órgano independiente
Emisoras terrestres comerciales de radio y televisión	Variedad de programación imparcial y equilibrada con obligación de brindar noticias y asuntos de actualidad	Cobertura equilibrada e imparcial que garantice acceso equitativo a todos los candidatos y partidos políticos Acceso directo en algunos casos para candidatos y partidos políticos Cobertura de veda electoral de ser aplicable	Órgano independiente
Emisora comunitaria	Amplia gama de programación social que sirva a la comunidad inmediata	Cobertura de veda electoral de ser aplicable	Órgano independiente
Emisoras satelitales y de cable (ámbito nacional)	Obligaciones mínimas que incluyen imparcialidad (hasta las de enlaces ascendentes dirigidas a territorios extranjeros)	Cobertura de veda electoral de ser aplicable	Órgano independiente
Emisoras satelitales extranjeras (de rebalse o descendentes)	No tiene jurisdicción a menos que existan requisitos específicos de enlace descendente	No tiene jurisdicción a menos que existan requisitos específicos de enlace descendente	Órgano independiente en el territorio de enlace ascendente

asegurar una absoluta apropiación de sus principios. Tener códigos de conducta es una práctica común ya sea para los periódicos individuales como para la industria de periódicos en su conjunto. Tales herramientas se han extendido para incluir códigos de conducta auto-regulatorios para operadores de teléfonos móviles, proveedores de servicios de internet, como así también para otros sectores relacionados como el de publicidad.

Los códigos de conducta de la industria cuentan con varias ventajas sobre las provisiones estatutarias. Los códigos hacen responsable a una industria de sus propias cuestiones internas sin interferencia externa del estado. Son elaborados por la propia industria y, por lo tanto, son generalmente percibidos como teniendo mayor apropiación y apoyo desde dentro de los medios. Estos códigos de conducta:

- brindan un mecanismo que permite que los periodistas y editores establezcan estándares éticos para los medios, los cuales se comprometen a observar;
- promueven estos estándares periodísticos y editoriales internos en la cobertura mediática;
- conservan la independencia de los medios de las autoridades nacionales;
- brindan un mecanismo responsable, simple y efectivo de quejas y, de ser necesario, de correcciones.

Los códigos deben mínimamente delinear los compromisos de periodistas y editores basados en estándares establecidos tales como precisión, equidad y equilibrio. También deben dejar lugar para otorgar a los periódicos la libertad de adoptar una línea política y, al mismo tiempo, brindar una clara distinción entre información de noticias y comentario (opinión) para que sea claramente distinguible para los lectores.

■ ACREDITACIÓN DE PERIODISTAS

Los medios querrán cubrir el proceso electoral, lo que incluye sus preparativos y eventos tales como el empadronamiento de votantes, votación y recuento de votos. Para asegurar que los periodistas tengan acceso a todas las instancias del proceso, el OGE puede establecer medidas temporarias de acreditación para que los reporteros puedan tener acceso a áreas restringidas tales como los centros de recuento del OGE o mesas electorales. Esto

ayuda a aumentar la transparencia de los procesos, y la precisión de la información recolectada por los periodistas sobre el estatus del proceso electoral, sus temas y resultados. Este proceso de acreditación debe ser abierto y no discriminatorio, e incluir tanto los medios de comunicaciones y emisoras privadas y públicas como los medios impresos. Los OGE deben establecer también provisiones para acreditar a la prensa extranjera.

” RECUADRO 10: AUTO-REGULACIÓN Y MEDIOS EN SIERRA LEONA

Un Panel Independiente de Monitoreo y Arbitraje de los Medios de Comunicación (*Independent Media Monitoring and Refereeing Panel - IMMRP*) se estableció para las elecciones de 2007 a continuación de largas discusiones sobre el desarrollo de un código de conducta para los medios de comunicación. Este código fue desarrollado por la Asociación de Periodistas de Sierra Leona con el apoyo del PNUD y de la comunidad internacional.

Para brindar alguna forma de supervisión auto-regulatoria, el IMMRP constituyó un Panel Independiente de Monitoreo de los Medios de Comunicación como esfuerzo para monitorear las actividades de los medios durante la campaña y para asegurar el cumplimiento de los estándares del código de conducta. El IMMRP visitó estaciones de radio en todo el país para concientizar a editores y periodistas de sus responsabilidades y para alentar una cobertura más precisa de las campañas electorales. El IMMRP también hizo declaraciones públicas y brindó mentorías a periodistas más jóvenes.

Estas instituciones desempeñaron un importante rol en la reducción de áreas potenciales de conflicto entre los medios de comunicación y los partidos políticos, al actuar en capacidad de mediadoras en varias ocasiones claves. Esto ayudó a promover un proceso más pacífico, lo que es especialmente importante en un contexto post-conflicto como el de Sierra Leona.

04

Monitoreo y supervisión de los medios

El Capítulo 4 cubre temas relacionados con el monitoreo de los medios para asegurar su cumplimiento con la legislación electoral y con otros requisitos para los medios. Examina el rol del órgano de monitoreo, delinea herramientas para el monitoreo de los medios y destaca las mejores prácticas.

■ ESTRUCTURAS DE SUPERVISIÓN

La supervisión puede ser realizada por un órgano independiente que regule los medios; sin embargo, en algunos países, el OGE será quien cumplirá este propósito en lo que concierne al proceso electoral, o se establecerá un órgano independiente para el monitoreo de los medios con este fin. En todos los casos, deben respetarse principios y estándares básicos de supervisión. Como se señala en el Recuadro 11, éstos incluyen principios de no discriminación, imparcialidad, independencia y rendición de cuentas. En particular, las decisiones deben tomarse sin presión política o comercial. Los órganos de supervisión deben rendir cuentas y ser transparentes frente al público y proporcionar información pública oportuna y comprensible sobre su trabajo. Sus decisiones deben también ser equitativas y en proporción con la infracción.

” **RECUADRO 11: PRINCIPIOS CLAVES PARA LOS REGULADORES DE EMISORAS (UNESCO)**

1. Garantías legales explícitas de autonomía e independencia
2. Poderes y responsabilidades claramente establecidos por la ley
3. Miembros elegidos de manera transparente y democrática
4. Financiación adecuada y consistente para salvaguardar su independencia
5. Rendición de cuentas al público
6. Empoderamiento para promover equidad, libertad de expresión

El modelo de supervisión de medios variará dependiendo de las tradiciones legales del estado y del tipo de medio, pero en general la supervisión sigue los modelos regulatorios, auto-regulatorios y co-regulatorios delineados en el Capítulo 3.

Modelo 1: Regulación estatutaria

En un ambiente regulatorio, tal como el que se usa para el sector de radiodifusión, la supervisión se realiza usando estructuras tradicionales de regulación independiente. Estos órganos son presididos por un consejo de comisionados que dan dirección y supervisión a un secretariado y que emiten fallos sobre las quejas relacionadas con los medios de radiodifusión. El secretariado es responsable por la gestión y asuntos cotidianos de la comisión.

Una división de responsabilidades ilustrativa entre la comisión y el secretariado se brindan en la Tabla 7.

Modelo 2: Auto-regulación

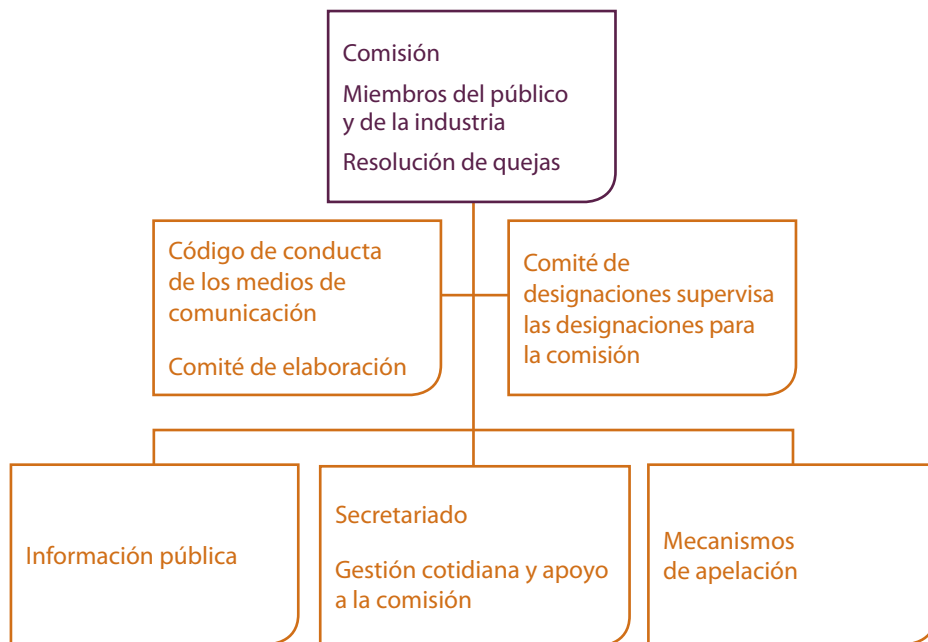
Las industrias tienen la responsabilidad de establecer estándares y de asegurar que éstos sean instituidos en los códigos de conducta, y las industrias cumplen con estas provisiones. Estos códigos pueden ser particularmente efectivos si las provisiones se desarrollan a través de una consulta de amplia base dentro de la industria.

Se ha desarrollado una amplia variedad de diseños para la auto-regulación. Estos pueden ser órganos para todo el sector, modelos para la federación de la industria, modelos para los sindicatos de periodistas y hasta modelos de ombudsman específicos para los medios. Un ejemplo para la industria de periódicos, junto con los principios claves de la UNESCO para órganos auto-regulatorios, puede verse en la Figura 2.

TABLA 7: FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO Y DE LOS EJECUTIVOS DENTRO DE UNA ESTRUCTURA REGULATORIA ESTATUTARIA

Funciones de consejo directivo	Funciones de un ejecutivo
Da dirección estratégica al ejecutivo y supervisión del cumplimiento de la remisión y obligaciones del órgano de supervisión de los medios.	Maneja los departamentos responsables de la supervisión de los medios y tiene poderes de toma de decisiones financieras y administrativas. Establece la dirección de gestión de la organización y asegura la eficiencia operativa y la coherencia entre el personal.
Asegura la implementación efectiva de leyes y regulaciones.	Brinda el marco operativo para el funcionamiento eficiente del órgano de supervisión de los medios y asegura la independencia operativa. Elabora pautas y documentos de consulta y diseña medidas para la implementación de cualquier esquema de acceso directo. Prepara la agenda, mantiene el acta de las reuniones y otros documentos institucionales. Diseña y pone en marcha el programa de llegada al público.
Se reúne con regularidad para tomar decisiones sobre las quejas concernientes a la cobertura de las elecciones por parte de los medios.	Recibe quejas y prepara los expedientes de caso y arreglos organizacionales para las audiencias de caso en relación a las quejas. Ayuda en la elaboración de opiniones y dictámenes en apoyo del consejo directivo.

FIGURA 2: EJEMPLO DE UNA ESTRUCTURA AUTO-REGULATORIA PARA LA SUPERVISIÓN DE LA INDUSTRIA DE PERIÓDICOS



PRINCIPIOS CLAVES DE UNESCO

1. Las organizaciones de medios de comunicación tienen códigos éticos claros
2. Códigos activamente difundidos y actualizados
3. A nivel de la industria, existen sistemas para atender quejas públicas
4. Los órganos auto-regulatorios y ombudsmán de noticias son independientes.

TABLA 8: DIFERENTES FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DIRECTIVOS Y DE LOS EJECUTIVOS DENTRO DE UNA ESTRUCTURA AUTO-REGULATORIA

Funciones del consejo directivo	Funciones del ejecutivo
Responsable de la dirección y supervisión del secretariado.	Las responsabilidades incluyen los asuntos financieros y administrativos y el manejo del accionar diario del órgano auto-regulatorio.
Se reúne con regularidad para tomar decisiones sobre las quejas concernientes a la cobertura de las elecciones por parte de los medios.	Apoya al comité y prepara la agenda, mantiene las actas de reuniones y otros documentos institucionales. Diseña y pone en marcha el programa de divulgación pública.
	Recibe quejas y prepara los expedientes de caso y arreglos organizacionales para las audiencias de caso en relación a las quejas. Ayuda en la elaboración de opiniones y dictámenes en apoyo del consejo directivo.

La experiencia demuestra que pueden surgir conflictos de interés si los miembros de la comunidad mediática dominan tal comisión. Por esta razón, ha habido una moción para designar una mezcla de personas de la comunidad mediática y personas no profesionales del público. Como es el caso con los órganos estatutarios, una importante referencia es la representación de diversidad, lo que incluye un equilibrio de género.

Tiene que existir una estructura de votación que proporcione una clara y transparente emisión de fallos y de toma de decisiones.

Modelo 3: Co-regulación

La co-regulación, hasta cierto punto, también refleja un abordaje cooperativo que los órganos de supervisión pueden aplicar a la industria mediática para apoyar a las estructuras auto-regulatorias si éstas son frágiles o cuentan con escasos recursos, sin interferir con la libertad de los medios y con el abordaje auto-regulatorio.

Estas estructuras serían las mismas, y dado que la co-regulación es un mecanismo basado en la relación entre dos sistemas de regulación, éstas no cambian fundamentalmente.

■ CRONOGRAMA DE SUPERVISIÓN

Existen varias tareas claves que un órgano supervisor de los medios necesitará introducir como factor en su planificación. Como se delinea en la Tabla 10, éstas comienzan con el establecimiento del órgano de monitoreo de los medios. En tanto la planificación y los preparativos son parte de las tareas de supervisión, los OGE y los formuladores de políticas públicas pueden brindar una ventaja de tiempo de al menos seis meses con el fin de que se establezcan el órgano de supervisión y sus procedimientos, con monitores y periodistas capacitados, antes de que comiencen partes claves del proceso, como el empadronamiento de partidos y candidatos.

TABLA 9: CO-REGULACIÓN Y SU RELACIÓN CON OTRAS FORMAS DE REGULACIÓN

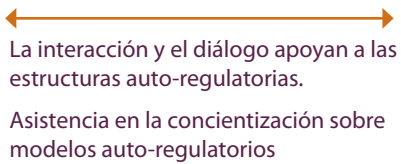
Auto-regulación	Co-regulación	Regulación estatutaria
Código y supervisión auto-regulatoria en manos de un órgano auto-regulatorio	 <p>La interacción y el diálogo apoyan a las estructuras auto-regulatorias.</p> <p>Asistencia en la concientización sobre modelos auto-regulatorios</p>	Leyes y reglas estatutarias con implementación en manos de un órgano independiente

TABLA 10: CRONOGRAMA ILUSTRATIVO DE SUPERVISIÓN DE LOS MEDIOS

Tiempo	Actividades
6 meses antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluar las necesidades para el órgano de supervisión de los medios, lo que incluye los requisitos humanos, materiales y económicos ■ Establecer el mandato, la estructura organizacional, y decidir los procedimientos de toma de decisiones ■ Determinar la composición del consejo directivo y sus requisitos de selección ■ Publicar los términos de referencia para el órgano de supervisión como así también su organigrama organizativo. Elaborar los términos de referencia para el consejo directivo y puestos de personal y publicitar las posiciones públicamente ■ Obtener financiación y acuerdo sobre el presupuesto

Tiempo	Actividades
5 meses antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elegir y designar comisionados basados en criterios publicados ▪ Designar personal para el secretariado a través de un proceso competitivo, basado en mérito ▪ Establecer y equipar la oficina ▪ Realizar un curso introductorio para nuevos empleados y comisionados ▪ De ser requerido, publicar una licitación para subcontratar el monitoreo de los medios ▪ Diseñar los procedimientos de quejas y los mecanismos de auto-monitoreo ▪ Establecer regulaciones internas y procedimientos de consulta pública ▪ Refrendar los planes de adquisición restantes y el plan de trabajo de supervisión para el período electoral ▪ Publicar la visión y declaración de objetivos fundamentales y diseñar la información organizacional ▪ Consultar a la comunidad mediática y a los órganos de la industria sobre prioridades y necesidades
4 meses antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer grupos de enlace y consultar a la comunidad mediática y a los órganos de la industria sobre códigos de conducta ▪ Elaborar códigos y pautas para emisoras ▪ De ser requerido, asistir a la comunidad de medios auto-regulados en la elaboración del código de conducta ▪ Establecer grupos de enlace con la administración pública sobre las pautas de práctica óptima para períodos de campaña ▪ Diseñar el programa de divulgación pública de acuerdo a la estrategia corporativa, que incluye información sobre el rol del órgano de supervisión de los medios, cómo y por qué quejarse, e importante información de antecedentes ▪ Establecer canales para recibir las quejas públicas ▪ Brindar capacitación a los medios sobre el mantenimiento de registros de contenido político en la redacción, de ser requerido para el sistema de monitoreo auto-regulatorio ▪ Brindar capacitación a investigadores sobre prácticas óptimas en el manejo de quejas ▪ Elegir la organización/proveedor de monitoreo de los medios en caso de subcontratación ▪ De ser requerido, brindar servicios de asesoramiento a la comunidad mediática sobre prácticas óptimas y estándares de tecnología para la programación, como ser transmisión en vivo
3 meses antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar el código de conducta para los medios de radiodifusión y difundir sus provisiones en el dominio público ▪ Comenzar la divulgación pública de plataformas claves de medios que promueven el proceso de quejas ▪ Diseñar sistemas claros de etiquetado de programas para contenidos en colaboración con la comunidad de emisoras ▪ Publicar, para su consulta pública, el proyecto de pautas para el acceso directo y el sistema de propagandas electorales de partido, lo que incluye el cálculo de métodos de tiempo de antena ▪ Alcanzar un acuerdo con las emisoras sobre el sistema para brindar acceso y sobre los costos de publicidad política comercial
2 meses antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publicar productos de conocimiento para apoyar el código de conducta, inclusive pautas y aclaraciones para emisoras ▪ Finalizar los detalles de las pautas para el sistema de propagandas electorales de partido y publicidades políticas comerciales inclusive el cálculo de métodos de tiempo de aire

TABLA 10 (CONT.)

Tiempo	Actividades
1 mes antes del período de campaña	<ul style="list-style-type: none"> Expandir el programa de divulgación pública y establecer la línea de contacto para quejas Proporcionar breves informes periódicos para editores, periodistas y grupos de enlace Iniciar el mantenimiento de archivos de monitoreo y auto-regulación de los medios independientes antes del período de campaña
Período de campaña, encuestas y resultados	<ul style="list-style-type: none"> Una vez publicada la lista certificada de candidatos, distribuir el cálculo final de tiempo de aire para las propagandas electorales de partido Manejar y procesar las quejas recibidas Continuar con el programa de divulgación pública en curso destacando los estándares esperados para los medios y el proceso de quejas Promover las prácticas óptimas en la cobertura de campaña y resultados Continuar con el monitoreo e información sobre los medios y, de ser relevante, llevar a cabo controles puntuales sobre el mantenimiento de archivos de auto-monitoreo por parte de emisoras Continuar con el proceso de quejas en curso con la reunión periódica de los comisionados Completar el procesamiento de todas las quejas antes del anuncio de los resultados finales
Período post-electoral (2 meses)	<ul style="list-style-type: none"> Organizar aportes y consultas con los medios y órganos de la industria Publicar un informe de síntesis sobre las quejas recibidas y adjudicadas Publicar un informe de desempeño con recomendaciones

MONITOREO DE LOS MEDIOS

El monitoreo con propósitos de cumplimiento es una actividad común de los reguladores. Usado de manera profesional, el monitoreo puede brindar un valioso abordaje basado en evidencia para evaluar la cobertura de los medios en términos de equilibrio e imparcialidad y cumplimiento con regulaciones existentes. Puede tanto detectar como prevenir problemas a través de su análisis cuantitativo y cualitativo.

El análisis cuantitativo mide la cantidad total de tiempo dedicado por los medios a la cobertura de determinados actores y temas. El análisis cualitativo evalúa si el tono de la cobertura o programa es positivo, negativo o neutral. Este tipo de monitoreo puede también ayudar a los medios a reflexionar sobre su propia cobertura y decisiones editoriales con el fin de que puedan remediar los desequilibrios identificados en su cobertura general.

Existen dos opciones principales para el monitoreo de los medios. La primera es el **análisis de contenido** (conocida comúnmente como “monitoreo de medios”). Ésta se ha convertido en una actividad común relacionada con las elecciones llevada a cabo por un espectro de diferentes

partes interesadas, que incluyen OGE, observadores electorales y organizaciones de la sociedad civil. Consiste en analizar la programación de las emisoras para evaluar cuantitativamente la cobertura que cada candidato y partido político recibe durante un período establecido de tiempo. Esto brinda información empírica a los OGE y a los órganos de supervisión para usar en sus análisis. Un boceto de los pasos metodológicos para establecer un programa de monitoreo de los medios puede verse en el Anexo 2.

La segunda opción para el monitoreo es examinar los archivos y registros diarios de las emisoras individuales sobre su cobertura de los diferentes candidatos y partidos políticos. Una visión general de las necesidades de mantenimiento de archivos por parte de los medios se delinea en el Anexo 3.

El monitoreo es una herramienta importante para los OGE y otros interesados en un proceso creíble y equitativo. Además del seguimiento de cumplimiento y acceso, puede ayudar a identificar tendencias en el establecimiento de la agenda y a medir cuestiones tales como equilibrio de género en la cobertura de candidatos, lo

medios

El monitoreo de los medios es una técnica de análisis de contenido que brinda un conjunto objetivo y consistente de herramientas para medir el producto de los medios. Tiene como objetivo distinguir tendencias relacionadas con la cobertura de candidatos y partidos políticos, y con el cumplimiento de las obligaciones de los medios. También puede ser usado como un sistema de alerta temprana para identificar cualquier incidente de lenguaje en los medios que sea percibido en transgresión de los límites aceptables.

que constituye un elemento importante dado que a las candidatas mujeres a menudo se les da menos cobertura mediática que a sus contrapartes masculinas. También cubre temas tales como la diferencia en cobertura mediática entre partidos/candidatos en el gobierno y aquellos en la oposición o partidos/candidatos minoritarios.

El monitoreo de los medios es también una parte muy importante de todo sistema de alerta temprana para problemas potenciales en el mismo proceso – tanto en términos de reflejar el nivel de satisfacción de las partes interesadas con el manejo del proceso como también con la calidad del procesos para sus diferentes elementos, tales como participación, inclusión, confianza y aceptación final de los resultados. Además, puede también identificar incidentes de discurso inflamatorio que podrían generar conflictos o alimentar la violencia durante el proceso. Conocer lo que están cubriendo los medios y la manera en la cual se están cubriendo estos temas es una parte importante de la gestión electoral aún si el rol de supervisión de los medios es desempeñado por otro órgano que no sea el mismo OGE.

■ PROMOCIÓN DE PRÁCTICAS ÓPTIMAS PARA LOS MEDIOS

Los órganos de supervisión, y en particular los OGE, deben trabajar con los medios para impedir problemas antes de que ocurran. Esto puede ser alentando un mayor cumplimiento y comprensión de las reglas y de los estándares relacionados con las elecciones, y un mayor uso de las herramientas auto-regulatorias que están fuera del alcance regulatorio del órgano de supervisión independiente. La co-regulación puede asistir directamente a las industrias en la resolución de problemas comunes con el fin de aumentar la capacidad de los medios para cumplir con estándares o requisitos legales.

Tal forma de prevención cooperativa puede desempeñar un rol crucial para ayudar a los medios para que apoyen a editores y periodistas a mantener altos estándares periodísticos, a alentar estándares técnicos consistentes como así también a apoyar el desarrollo de herramientas auto-regulatorias. Esto puede ser particularmente beneficioso cuando los medios carecen de estructuras de industria robustas o cuando los estándares profesionales no están lo suficientemente desarrollados y pueden actuar para fortalecer la capacidad de 1) conjuntos de aptitudes para capacitación periodística y estándares técnicos; y 2) respaldos de apoyo en el desarrollo de códigos, plataformas de diálogo y mecanismos de auto-regulación.

También incluiría asistencia como capacitación y concentración de campañas de información pública sobre principios democráticos tales como pluralismo político, tolerancia y libertad de expresión.

Capacitación

La responsabilidad principal de la capacitación a periodistas en temas relacionados con las elecciones debe permanecer en la industria de medios y en las instituciones especializadas de capacitación. Muchos medios ya contarán con esquemas internos de desarrollo de personal que pueden ser adaptados para incluir temas y procedimientos electorales. A nivel de capacitación, los OGE y los órganos de monitoreo de los medios pueden actuar para:

- apoyar la consulta a los medios durante el período pre-electoral acerca de las necesidades de capacitación relacionadas a este período;
- reunir a diferentes grupos del sector mediático, lo que incluye periodistas autónomos, para desarrollar esquemas de capacitación y contenido para materiales de capacitación que reflejen buenas prácticas en

las diferentes partes del proceso electoral, y especialmente en áreas tales como cobertura de resultados y de encuestas de opinión pública;

- promover las lecciones aprendidas y el intercambio de prácticas óptimas en toda la industria mediática para la cobertura relacionada con las elecciones y acceso equitativo a los arreglos de los medios;
- asegurar el desarrollo e incorporación de un código de conducta en los programas de capacitación de los medios;
- proporcionar a los medios capacitadores y/o expertos en el proceso electoral y sus procedimientos, y compartir anticipadamente con la prensa su información pública y materiales de educación al votante para asegurar que sean usados en capacitaciones y que sean ampliamente difundidos;
- apoyar un mejor entendimiento de los estándares de tecnología en estudio – tales como transmisión en vivo y tecnología de llamadas en el aire – para ayudar a que los productores monitoreen el tono y la naturaleza de las llamadas en vivo; y de un mejor equipo de registro y de catalogación de la biblioteca del programa;
- ayudar a desarrollar un sistema en común para el auto-monitoreo de contenido en la redacción para asistir a los formuladores de decisiones editoriales en el mantenimiento del equilibrio de los horarios de programa;
- alentar a los medios para que compartan los programas de capacitación relacionados con las elecciones y a que los financien basados en el tamaño e ingresos de la compañía de medios;
- asegurar que la capacitación incluya tanto a editores como a periodistas y que tenga un equilibrio equitativo de participantes (género, medios públicos/privados, prensa escrita/emisoras, etc.).

Facilitación de esfuerzos de los medios para auto-regularse durante el proceso electoral

Los OGE y los órganos de supervisión de los medios pueden desempeñar un rol efectivo en asistir al sector de medios para que desarrolle sus propias herramientas que le ayuden a regular y monitorear su propia conducta durante el proceso. Para desarrollar estas herramientas, un órgano de supervisión puede:

- Ayudar a la industria de medios a diseñar requisitos para un claro etiquetado de contenido relacionado con la campaña electoral y el proceso electoral. Esto podría incluir un claro etiquetado del contenido editorial de la programación, de las propagandas electorales de partido y de los formatos de publicidad comercial, como así también de los descargos de responsabilidad;
- Proporcionar una plataforma para que el sector de medios desarrolle códigos de conducta auto-regulatorios para la cobertura mediática relacionada con las elecciones y establezca estándares y principios editoriales a ser observados como así también medidas de monitoreo que pudieran asistir a los medios a monitorear el cumplimiento de estas referencias;
- Ofrecer una mayor claridad de las provisiones legales que afectan a la cobertura de las elecciones por parte de los medios y garantizar regulaciones claras y precisas que permitan a los medios cumplir fácilmente requisitos tales como equilibrio en la cobertura;
- Establecer enlaces entre los medios y los partidos políticos y candidatos, de ser necesario para el funcionamiento fluido de los esquemas de acceso directo de carácter tanto comercial como no comercial;
- Proporcionar una plataforma de consulta y grupos de enlace de la industria de medios para discutir temas relacionados con los estándares de programa relacionados con las elecciones.

05

Procesos de quejas relacionados con los medios

El Capítulo 5 delinea el proceso de quejas para temas identificados en los medios, y los principios, procesos y estructuras involucradas en el manejo eficiente y transparente de tales quejas.



Aproximadamente la mitad de los OGE en todo el mundo actúan como el órgano de disputas y quejas electorales de primer nivel. Como resultado, es probable que un número significativo de estos órganos sean responsables de las quejas relacionadas con los medios masivos de comunicación.²⁰ La manera en la cual el OGE, u otro órgano de supervisión de los medios, maneja estas quejas constituye una parte fundamental en asegurar un proceso creíble e incluyente.

No existe un único modelo para las quejas sobre medios en tanto estos procesos toman forma de acuerdo a los contextos nacionales y al marco legal. Sin embargo, existen valores centrales para que los mecanismos de quejas sean efectivos y responsables, que pueden verse en la Tabla 11 (ver página 34). Éstos incluyen asegurar la rendición de cuentas y la independencia en los procesos de quejas en tanto éstos son generalmente manejados como una forma de reparación administrativa o auto-regulatoria.

Como regla general, una queja debe ser presentada dentro de un período limitado de tiempo a continuación de la publicación contra la cual se presenta la queja. También es importante ser preciso en relación a si el querellante debe estar involucrado directamente en el tema de la queja o a si se aceptan las presentaciones de terceros. Debe ir directamente al OGE o a la organización de supervisión de los medios. Puede desarrollarse un buen sistema de transmisión para asegurar que la queja, más allá de dónde se localice inicialmente, llegue al lugar apropiado. El proceso de quejas no debe ser politizado.

TABLA 11: VALORES CENTRALES DEL ÓRGANO DE QUEJAS

Valor clave	Medida Necesaria
Imparcialidad	Tomar decisiones de manera imparcial y objetiva libre de intereses políticos o comerciales.
Transparencia	Asegurar la transparencia y rendición de cuentas a través de la publicación y explicación oportuna de las decisiones.
Puntualidad	Aceptar y concluir toda queja con puntualidad, teniendo en cuenta el marco temporal limitado del período de campaña electoral.
Inclusión	Permitir que todas las partes en disputa estén representadas en cualquier audiencia sin ningún tipo de discriminación y tomar decisiones basadas en razones claras y transparentes.
Accesibilidad	Brindar procedimientos de quejas accesibles abiertos al público y a miembros de los medios que sean claramente comprensibles.
Público consciente	Promover la concientización pública del proceso de quejas y los derechos del público a través de campañas y promociones públicas.
Reparaciones efectivas	Ofrecer reparaciones rápidas y efectivas en casos apropiados de quejas, proporcionales a la falta cometida.
Derecho de apelación	Garantizar el derecho de apelación a una autoridad superior (tal como las cortes) para todos los veredictos.

Debe establecerse una clara distinción entre los formuladores de decisiones (usualmente en el consejo directivo) y el secretariado técnico que manejará las quejas como se detallara previamente en la Tabla 7. Los procesos de quejas tienen que estar bien definidos, ser transparentes y estar sujetos a rendición de cuentas con el derecho de apelación siempre disponible para las partes involucradas en la disputa o queja.

El personal del secretariado debe estar integrado por profesionales de mérito empleados por la duración del proceso. Su rol es recibir las quejas, preparar los expedientes de caso y hacer recomendaciones sobre los casos para que el consejo directivo delibere. También emprenderían campañas de divulgación pública para explicar el propósito del órgano y la forma y motivos por los cuales presentar quejas. El rol del consejo directivo es establecer la política del proceso de quejas y de escuchar y emitir fallos sobre las quejas. También supervisa el trabajo del secretariado y se representa ante la prensa.

PASOS CLAVES EN EL PROCESO DE REGULACIÓN DE QUEJAS SOBRE LOS MEDIOS

Los pasos claves del diseño de un mecanismo de quejas se delinean a continuación:

Paso 1: Recibo y acuso de recibo de las quejas.

Normalmente el querellante escribirá los detalles de la queja al órgano de supervisión. La queja también podrá comprender una copia de la publicación que es objeto de la queja o esto podría ser solicitado al medio en cuestión. Esto puede ser una copia del artículo o, si concierne a la radio o televisión, una grabación de la emisión en cuestión o la transcripción literal, junto con una clara descripción de la queja y de los motivos por los cuales el querellante siente que tiene un interés directo en una decisión por parte del órgano de supervisión. A continuación de esta presentación, el órgano de supervisión acusa recibo y proporciona al querellante toda información de antecedentes y documentación esenciales respecto a la manera en la cual será procesada la queja. En este momento se abre un expediente delineando la

naturaleza y detalles de dicha queja. Al mismo tiempo, el sujeto de esa queja debe ser informado de que se ha presentado una queja y se le manda un corto resumen de la naturaleza de la queja.

Paso 2: Evaluación de la queja por parte de una unidad/ investigador de quejas que decide si la queja justifica una investigación. De ser así, se lleva adelante una investigación oficial para ver si la queja fue justificada y para recolectar toda información y evidencia disponibles.

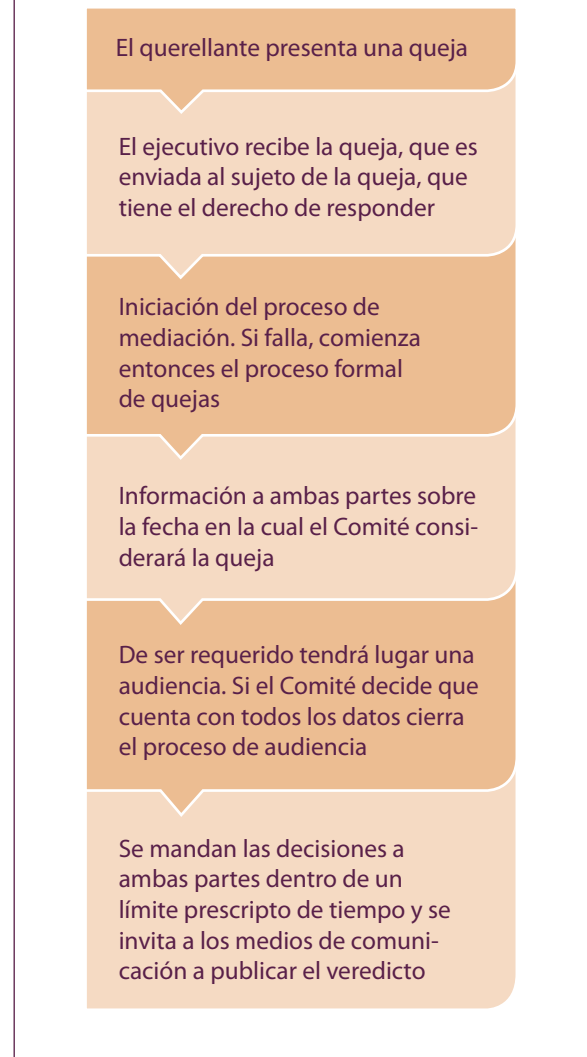
Paso 3: Como solución inicial, se procura una mediación entre las dos partes para resolver el tema. En su defecto, el proceso formal de quejas continúa. El órgano de supervisión puede asistir en la facilitación del proceso de mediación y alentar la resolución de disputas en este nivel a través de un mediador.

Paso 4: Respuesta por parte del sujeto de la queja, a quien se le pide responder a las acusaciones dentro de un período limitado de tiempo. Una vez recibida esta respuesta, se manda una copia al querellante. Al mismo tiempo, si se considera que se necesita una audiencia, puede establecerse una fecha y notificar a las partes. En principio, las quejas se tratan en el orden en que se reciben y se les asigna el primer espacio disponible de audiencia, si bien puede también considerarse una priorización luego de una evaluación inicial basada en la gravedad y disponibilidad de las partes.

Paso 5: Preparación de los expedientes para su examinación por parte del consejo de investigadores y asesores legales con todo el material requerido por los comisionados para poder evaluar los méritos del caso, lo que incluye sus recomendaciones y un resumen de interpretación de las provisiones o código legal aplicables. La audiencia puede tener lugar, de ser requerido, en un lugar accesible a ambas partes de la queja.

En sus sesiones, los comisionados deben también contar con quórum. Éste puede ser específico para escuchar las quejas y las partes de la queja deben tener el derecho de presenciar y ser escuchadas durante el proceso judicial. Si los comisionados dictaminan sobre la base de los documentos solamente (lo que incluye el aviso de queja y el pliego de la defensa), entonces el proceso judicial puede no ser necesario y podría cerrarse la queja y emitirse el fallo.

■ **FIGURA 3: PROCESO ESTATUTARIO TIPO DE TRATAMIENTO DE QUEJAS**



Paso 6: Consideración de la evidencia y toma de decisiones a continuación de la audiencia. Esto se realiza usualmente por mayoría de votos. Se informa posteriormente a las partes sobre la decisión, que debe rápidamente publicarse en el dominio público. Las partes deben también a este punto ser informadas sobre su derecho de apelar la decisión y sobre la forma en la que se realiza tal apelación. Las recomendaciones para cualquier medida que brinde reparaciones y cualquier otro tipo de medidas que pudieran aplicarse debe ser también delineada en la decisión.

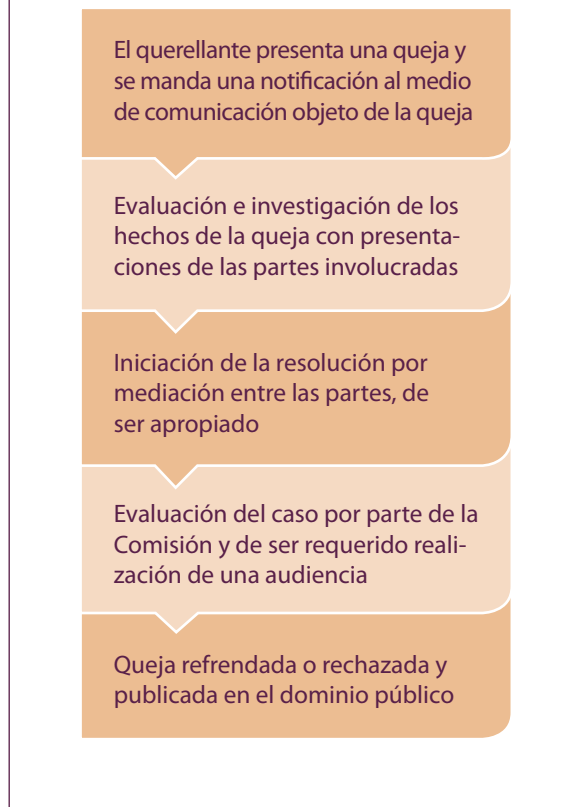
■ SISTEMAS AUTO-REGULATORIOS DE TRATAMIENTO DE QUEJAS

Los sistemas auto-regulatorios de tratamiento de quejas han evolucionado con muchos menos poderes que aquellos que están relacionados con la supervisión estatutaria y con las emisoras. Esto significa que existen muchas más variantes, aún dentro de un país, de diseños auto-regulatorios y, lo que es más importante, que la variedad de poderes de sanción son en general menores y menos invasivos de la libertad de expresión.

Como esboza la Figura 4, el proceso de quejas en un modelo auto-regulatorio requiere menos pasos y niveles que los procesos formales, pero también incluye mecanismos de rendición de cuentas para garantizar la transparencia.

Si bien el diseño del proceso es en ambos casos extremadamente importante, si el público no tiene conciencia de la oportunidad de presentar una queja, el valor de ambos sistemas seguirá siendo marginal. Los mecanismos para la demanda son una parte importante para asegurar condiciones de competencia equitativas. Antes de la campaña electoral, el órgano de supervisión debe emprender un buen programa de divulgación pública para concientizar sobre la existencia del órgano de supervisión y para promover el uso de su proceso de quejas. Esto ayudará a impedir abusos por parte de los medios como así también a fortalecer los estándares relacionados con las elecciones.

■ FIGURA 4: PROCESO AUTO-REGULATORIO TIPO DE TRATAMIENTO DE QUEJAS



06

Multas y sanciones administrativas

El Capítulo 6 trata el tema de las multas y sanciones administrativas para las violaciones del código de conducta y regulaciones de los medios. El propósito de un marco que brinde una cobertura equilibrada y un acceso equitativo a los medios durante el período de campaña se ve erosionado si sus provisiones son ignoradas constantemente. Para asegurar el cumplimiento de los estándares establecidos, los órganos de supervisión de los medios cuentan con algún tipo de poderes de sanción. Ya sea referidos a los poderes auto-regulatorios para que hagan una declaración reconociendo una violación o a los poderes más punitivos relacionados con la industria de radioemisión, éstos pueden servir como forma de reparación y mecanismo de disuasión adecuados.

Los principios básicos relativos a las sanciones incluyen:

- Las sanciones deben sólo ser aplicadas por un órgano independiente o por tribunales a continuación de una investigación abierta y transparente, respetando los derechos de todas las partes a ser representadas. Debe siempre existir un mecanismo de apelación;
- Debe quedar claramente establecido qué requisitos legales o contractuales han sido transgredidos;
- La sanción debe ser proporcional a la infracción o al nivel de daño, expuesta claramente y administrada por un órgano independiente libre de influencia política.

■ PROCEDIMIENTOS DE SANCIÓN

Medios de radiodifusión

El proceso de sanción para las emisoras observa usualmente los siguientes pasos:

- Entregar a la emisora un resumen de la decisión de que se comprueba que la emisora ha cometido transgresiones;
- Otorgar a la emisora la lista completa de las violaciones;
- Informar a la emisora de su derecho de representación en el caso antes de que se decida la multa;
- Examinar la evidencia y recomendaciones del investigador para el tipo de sanción a ser aplicada;
- Sustener una audiencia, de ser requerido, para permitir que la emisora explique su posición sobre las violaciones;

- Decidir si y qué tipo de sanción es apropiada;
- Entregar la decisión a la emisora, exponiendo claramente las razones de la sanción e incluyendo información sobre el derecho de apelación de la emisora;
- Publicar la decisión y las sanciones en el dominio público para garantizar la transparencia.

Modelo auto-regulatorio

En este modelo, la mediación es casi siempre el mejor mecanismo para encontrar una solución entre las partes involucradas. Una simple corrección al contenido ofensivo, publicado en el lugar apropiado, es a menudo suficiente para cerrar el tema que generó una queja. Al mismo tiempo, existirán inevitablemente casos en los que las partes no pueden acordar una resolución y en los que deberá iniciarse un proceso formal de quejas. Existirán también otros casos en los que han habido repetidas, persistentes y deliberadas violaciones a los requisitos legales, y esto podría requerir que las sanciones sean emitidas por los órganos de supervisión responsables del sector mediático.

En estos casos, el órgano de supervisión auto-regulatorio seguiría los procedimientos delineados en sus códigos y emitiría sanciones en conformidad con éstos. Es recomendable prever el derecho de apelación ante cualquier decisión del órgano regulatorio. La conclusión del caso será publicada en el dominio público.

SANCIONES

Existe una variedad de sanciones comúnmente a disposición de los órganos de supervisión administrativos. Antes de retomar estas sanciones, es esencial equilibrar el derecho a la libertad de expresión y el derecho del público a recibir información, con la necesidad de mantener estándares de radiodifusión. La sanción elegida debe ser la menos invasiva en sus efectos para la libertad de expresión, debe proporcionar una reparación adecuada y debe ser proporcional a la infracción puesta en contexto. Las posibles sanciones pueden incluir:

Publicación de una corrección y adjudicación

Debe asegurarse que el derecho a corrección por incidentes que involucra a las emisoras de radio y televisión sea siempre garantizado como el más apropiado mecanismo para brindar reparación. Este derecho no excluye la posibilidad de buscar otras formas de reparación.

Asimismo, una convención ampliamente sostenida en los sistemas auto-regulatorios es que las correcciones en el caso de errores debe ser la principal, y en muchos casos la única, forma de sanción. Los códigos de conducta establecen claramente las bases de una corrección para editores de periódicos e Internet. La declaración de la decisión del órgano de supervisión sobre las violaciones de códigos o regulaciones también debe ser publicada como así también advertencias a periodistas y medios.

Exacción de una multa monetaria

Las multas monetarias pueden constituir un efectivo incentivo de cumplimiento. Los montos de la multa deben ser claramente expuestos en leyes y regulaciones y el monto cobrado debe ser conmensurable con la infracción. Algunos factores a ser considerados en la determinación del monto incluyen:

- nivel de daño causado por la transmisión del programa que ha transgredido las pautas o provisiones legales;
- frecuencia de transmisión del contenido;
- intención de la emisora e intentos por parte de la misma de remediar la situación una vez consciente de que ha ocurrido una violación o transgresión;
- la proporcionalidad de la multa teniendo en cuenta los ingresos económicos de la emisora que ha transgredido las pautas o provisiones legales.

Prohibición de repetición de un programa

Un órgano de supervisión puede solicitar que no se vuelva a emitir un programa ofensivo o la sección ofensiva de un programa. En tal caso, el contenido que transgrede los estándares puede ser prohibido. Este requisito debe ser definido estrictamente y no debe ser aplicable a todo el programa en el caso de una sección o serie de programas.

Reducción de la duración de licencias y suspensión de licencias

Es poco probable que los órganos temporarios de supervisión de los medios tengan poderes para suspender o finalizar la licencia de una emisora. Se considerará esta opción sólo en casos de las más serias y persistentes transgresiones a las provisiones legales y a los requisitos contractuales. Lo mismo se aplicaría a la suspensión del funcionamiento de una emisora.

SANCIONES RELACIONADAS CON LA INCITACIÓN AL OUDIO, LA DIFAMACIÓN Y LAS VIOLACIONES A LA PRIVACIDAD

Estos tipos de problemas son tratados por el órgano de supervisión de los medios o por el poder judicial según los estatutos legales y principios de legitimidad, necesidad y proporcionalidad. Este tipo de sanciones, junto con su alcance, también se especifican usualmente en el marco legal. Debe siempre existir el derecho de oportuna apelación con las decisiones publicadas en el dominio público.

Dependiendo del caso, puede prohibirse la re-publicación o la reemisión del material que se ha dictaminado como difamatorio o inaceptable violando derechos en otras áreas en las que aplican restricciones. Estas prohibiciones deben ser definidas estrictamente y no restringir formas legítimas de expresión.

En los casos de difamación, los daños deben calcularse en base al daño a la reputación del querellante en lugar de establecer medidas punitivas en contra del autor, a menos de que se trate de un caso de mala fe en el que podrían considerarse apropiadas medidas adicionales. Lo mismo se aplica a las violaciones de privacidad en las que los daños deben ser proporcionales y sólo buscar abordar el daño causado por la intrusión.

07

Medios en línea, Internet y contenido móvil

El Capítulo 7 presenta temas planteados por los nuevos medios que incluyen Internet y los contenidos distribuidos a través de redes de teléfonos móviles. El crecimiento de Internet, de plataformas satelitales y de teléfonos móviles en las últimas dos décadas ha abierto mayor oportunidades en todo el mundo para el intercambio de información y la libertad de expresión. El acceso a estas tecnologías sigue siendo altamente desigual, especialmente para las comunidades rurales, los pobres y las mujeres. Sin embargo, las redes de teléfonos móviles abarcan ahora el mundo entero con amplios niveles de cobertura y un número cada vez mayor de usuarios. La difusión en Internet está también creciendo y las emisoras satelitales se extienden a lo largo de continentes creando singulares, y por momentos innovadoras, herramientas de comunicación.



Estas tecnologías son utilizadas cada vez más en el proceso electoral, junto con los medios tradicionales. Esto incluye páginas web de candidatos y terceros partidos, blogs, mensajes de texto de campaña, envíos masivos de mensajes de texto y medios sociales. El uso de plataformas novedosas e innovadoras por parte de los actores políticos y civiles y de otros, tales como los observadores electorales, plantea una amplia gama de temas de supervisión.

Los principios internacionales de libertad de expresión se aplican a la introducción de la nueva tecnología mediática. Esto requiere a menudo el desarrollo de diferentes parámetros y de herramientas nuevas y adecuadas.

En el altamente innovador sector de información y tecnología, los principios de supervisión tendrán que evolucionar con la tecnología y tendencias para estar a la altura de nuevos desafíos. El Capítulo 7 trata los temas relacionados con la regulación y la supervisión de los nuevos medios en relación al proceso electoral.

■ DESAFÍOS DE SUPERVISIÓN

Los nuevos medios de Internet y telefonía celular plantean nuevos y fundamentales desafíos de supervisión para los OGE y los monitores de los medios. Éstas son tecnologías con la singular capacidad de mover información y opiniones a través de fronteras territoriales de manera inmediata y por consiguiente plantean oportunidades únicas para la cobertura electoral, el acceso a los

RECUADRO 12: INNOVACIÓN Y USO DEL PROGRAMA *USHAHIDI* DE CÓDIGO ABIERTO PARA INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL

A continuación de los disputados comicios de 2007 que desencadenaron una violencia post-electoral generalizada en Kenia, un grupo voluntario de diseñadores de programas desarrolló la plataforma *Ushahidi*, una innovadora plataforma en línea que utiliza nuevas tecnologías para ayudar a que los ciudadanos difundan e intercambien noticias e información.

La intención original de *Ushahidi* fue proporcionar una plataforma en línea en la cual los miembros del público pudieran mandar información y hacer denuncias sobre incidentes de violencia en todo el país, principalmente usando SMS, pero también usando correos electrónicos o Internet.

La información recibida era verificada por OSC locales y publicada como mapa de datos, usando mapas de Google accesibles al público. Este servicio fue especialmente importante, en tanto el gobierno de Kenia había emitido una controvertida prohibición de emisión en vivo, que afectaba la cobertura de radio y televisión de estos incidentes.

Desde su comienzo, la plataforma *Ushahidi* se ha usado en diferentes iniciativas en Kenia y otros lugares. En Kenia, OSC y asociados, incluyendo el PNUD, han usado variantes de esta herramienta para promover la responsabilidad electoral. Se ha usado para identificar puntos álgidos y para proporcionar un sistema de alerta temprana sobre incidentes permitiendo así el desarrollo de medidas de construcción de seguridad y confianza en las comunidades en las que la tensión es más alta.

A nivel global, el programa ha sido utilizado para apoyar los esfuerzos de observación en Líbano, México y Nigeria, entre otros países. Esto ha permitido que los observadores informaran en tiempo real todo incidente de anomalía encontrado durante etapas claves del proceso, lo que ha permitido que los OGE enfrentaran los problemas antes de que se intensificaran y a la vez que fortalecieran la transparencia y la rendición de cuentas del proceso.

El potencial de la plataforma para recolectar información del público usando mensajes de texto y su capacidad para realizar un mapa de incidentes en tiempo real sobre una plataforma en línea de fácil acceso está sólo empezando a explorarse y demuestra el rol positivo que las plataformas de los nuevos medios de comunicación pueden desempeñar para apoyar un proceso electoral pacífico y creíble.

medios y la información al votante. El contenido en línea y móvil está creciendo a pasos exponenciales. Este crecimiento ofrece oportunidades sin precedente para que los partidos políticos hagan sondeos de los votantes de forma más focalizada y con más matices. Las plataformas de los nuevos medios ofrecen a los votantes extraordinarias oportunidades para tener acceso a información sobre candidatos, políticas públicas y voto. Los nuevos medios también desafían conceptos existentes de supervisión de los medios y requieren un nuevo trazado de algunos de

los límites en la manera en la que se regulan los medios, a la vez que abordan el funcionamiento de los medios tradicionales.

Medios tales como plataformas de Internet y móviles no pueden clasificarse en los mismos términos que las emisoras de radiodifusión, periódicos o medios de persona-a-persona como las líneas fijas de teléfono. De alguna manera, adoptan características de todas estas formas mediáticas más tradicionales, pero también son, de manera importante, singulares en otras formas.

libertad

“ Los mismos derechos que la gente tiene al estar desconectada de Internet deben ser protegidos en línea, en particular la libertad de expresión, que es aplicable más allá de fronteras y a través de cualquier medio de elección propia. ”

Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 2012. Resolución 20/8.

En un área fluida como es Internet, las herramientas que se han desarrollado hoy podrían volverse rápidamente redundantes y en tanto evolucionan todo el tiempo, los OGE y los órganos de supervisión necesitarán ajustar sus abordajes a su desarrollo.

Más aún, el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión ha subrayado que los límites para Internet son fundamentalmente diferentes que aquellos para los medios tradicionales, y aún en los casos en los que existen medidas para restricciones aplicables a los medios tradicionales, podrían no ser las mismas para la comunicación en línea y, como resultado, podrían ser desproporcionadas.²¹

El Artículo 19 del PIDCP protege toda clase de expresión en todas las plataformas de Internet, inclusive aquellas en sitios web, salas de chat, blogs y correos electrónicos como así también en cualquier otra forma de comunicación como es el estándar para los medios fuera de línea. Esto también se aplica a las expresiones que se bajan a teléfonos móviles. El contenido móvil que cubre el Artículo 19 incluye contenido provisto por el operador de teléfono móvil o por contrato con este proveedor una tercera parte que provea contenido, lo que incluye envíos masivos de mensajes de texto, mensajes y mensajes de texto a través del teléfono móvil y contenido en línea basado en Internet bajado de Internet a un teléfono móvil por el usuario final.

Las herramientas están evolucionando para estar a la altura de la singular naturaleza de los nuevos medios. En sus bases, sin embargo, restan los rasgos fundamentales asociados con la libertad de expresión y los principios estándares delineados para Internet por los Relatores Especiales (Recuadro 6, ver página 8).²²

La variedad limitada de las restricciones a la libertad de expresión delineadas en el Artículo 19 del PIDCP sólo son legítimas si cumplen la prueba de tres partes referida en el Capítulo 1. Específicamente, deben estar previstas por la ley; deben tener el propósito de proteger uno de los objetivos legítimos mencionados en el PIDCP; y deben ser necesarias y proporcionales para tener el impacto menos invasivo sobre la libertad de expresión.

En el caso de remoción de una página web o de contenidos en línea, siguiendo tal procedimiento, el resto del contenido legítimo de este sitio web debe

permanecer. No deben sacarse sitios web o nombres de dominios completos. Los mismos principios se aplican de igual manera a contenido al cual se ha tenido acceso vía teléfonos móviles. Más información específica puede verse en el Anexo 4.

RECUADRO 13: PRINCIPIOS GENERALES: LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN INTERNET

- a. La libertad de expresión aplica a Internet, como aplica a todos las formas de comunicación. Las restricciones a la libertad de expresión en Internet sólo son aceptables si cumplen con estándares internacionales establecidos, lo que incluye ser previstas por la ley, y ser necesarias para proteger un interés reconocido por el derecho internacional (la prueba de tres partes).
- b. Al evaluar la proporcionalidad de la restricción a la libertad de información en Internet, el impacto de tal restricción sobre la capacidad de Internet de proporcionar resultados positivos de libertad de expresión debe sopesarse junto con sus beneficios en términos de la protección de otros intereses.
- c. Los abordajes de regulación desarrollados para otras formas de comunicación, tales como telefonía o radioemisiones, no pueden ser simplemente transferidos a Internet, sino que deben ser específicamente diseñados para ello.
- d. Debe prestarse una mayor atención al desarrollo de abordajes alternativos y a medida, que estén adaptados a las características singulares de Internet, para responder a contenidos ilegales, y a la vez reconocer que no deben establecerse restricciones especiales de contenido para material difundido a través de Internet.
- e. La auto-regulación puede ser una herramienta efectiva para rectificar expresiones dañinas, y debe ser promovida.
- f. Deben promoverse los esfuerzos de concientización y educativos para promover la capacidad de todos para participar en el uso autónomo, auto-motivado y responsable de Internet.

El marco prohíbe acciones tales como limitación previa y toda intervención debe sólo tener lugar luego de la publicación, y sólo en circunstancias excepcionales como se reconoce en el PIDCP. Igualmente, las regulaciones estatutarias más allá de las leyes sobre discurso dañino, tal como incitación al odio, se perciben como inadecuadas para canales tales como Internet que tienen un alto grado de puntos de acceso, y libertad individual y elección del contenido. El sistema de auto-regulación se percibe como el más apropiado mecanismo de supervisión, si bien en tanto Internet y los contenidos a través de celulares están evolucionando, también lo están los parámetros de abordaje.

■ AUTO-REGULACIÓN DE INTERNET Y DE CONTENIDOS MÓVILES

La supervisión de Internet y de contenidos de teléfonos celulares es de carácter auto-regulatorio o a nivel de industria que se concentra en las áreas de contenido dañino tales como incitación al odio y protección de menores de contenido inadecuado.

El marco internacional de derechos humanos desapruueba particularmente el bloqueo de sitios web, dado que no cumple con los estándares delineados en la prueba de tres partes en varios elementos. Tales prácticas, aún en donde se cumplen formas de las justificaciones prescriptas, pueden limitar maneras legítimas de expresión. La amplia naturaleza de esta medida la torna incompatible con los principios de la libertad de expresión y puede *“volver inaccesible una amplia gama de contenidos más allá de lo que se ha considerado ilegal”*.²³ Medidas similares que bloqueen servicios de mensajes de texto también constituirían una aplicación igualmente amplia en contravención con los principios de libertad de expresión y el Artículo 19.

Los sitios web no están sujetos a regulaciones estatutarias específicas que establezcan principios de imparcialidad o equilibrio. Las obligaciones principales que los estados tienen en relación al contenido de los nuevos medios están relacionadas con la no interferencia con la libertad de expresión en Internet u otras plataformas similares, si bien existe también el derecho relacionado con el acceso universal a Internet establecido por el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión.

Algunos de los principios tentativos ligados al contenido relacionado con las elecciones y las diversas

formas de comunicación que usan Internet o telefonía móvil incluyen:

- Ninguna regla o regulación ex ante (antes del evento) relacionada con las elecciones.
- Las regulaciones estatutarias o las obligaciones vinculantes relacionadas con las elecciones no son justificables.
- Los regímenes auto-regulatorios pueden ser adecuados.
- Las reglas de financiamiento de campaña pueden utilizarse con temas tales como la igualdad de las condiciones de competencia. Las protecciones relacionadas a la privacidad, reputación, incitación al odio y seguridad son aplicables si están basadas en la prueba de tres partes y en jurisprudencia. Las negociaciones del precio de publicidad en línea pueden constituir una iniciativa co-regulatoria. Para los sitios web de noticias, podrían ser aplicables las vedas electorales y las prohibiciones de las encuestas de opinión pública inmediatamente antes del día de los comicios.

Según los Relatores Especiales, no existe justificación para obligaciones por parte de los operadores de Internet o de teléfonos móviles más allá del caso en el que los medios fuera de línea tales como los entes públicos de radiodifusión abren servicios en línea para complementar sus servicios de radio y televisión. Esto también se extiende a todo requisito de programación relacionado con las elecciones, inclusive esquemas de acceso directo y requisitos de equidad y equilibrio.

La aplicación de provisiones tales como vedas electorales o prohibiciones de encuestas de opinión pública inmediatamente antes del día de los comicios es más complejo. Tienen la probabilidad de volverse más difíciles de justificar o de implementar en la etapa de publicación dada la naturaleza y alcance de Internet a través de fronteras.

■ APLICABILIDAD DE LAS PROVISIONES SOBRE LA COBERTURA DE ELECCIONES

Reglas de campaña: Equilibrio y equidad

Internet es similar a los periódicos en que se considera inadecuado aplicar obligaciones tales como equilibrio y equidad. Los estándares periodísticos se aplicarán a sitios web de organizaciones mediáticas que han

abierto portales de noticias en línea, si bien éstos estarán gobernados por herramientas auto-regulatorias tales como códigos de conducta, y los contenidos generados por usuarios deben estar en general exentos. Los periodistas ciudadanos, blogueros y cualquier otra persona que haga aportes a un sitio web no están obligados por los amplios estándares o códigos de contenido de la industria más allá de aquellos desarrollados por cada sitio web, y por lo tanto no tienen obligación a adherir a estándares más amplios o a sus provisiones.

Publicidad de campaña y propagandas electorales de partido

Las obligaciones tales como las propagandas electorales de partido y aquellas de las publicidades de campaña no se aplican a los medios en línea en tanto no existe justificación para restringir ya sea el derecho de los partidos políticos a impartir información o el derecho del usuario final para buscar y recibir información. Más que buscar frenar la libertad de expresión en línea que podría violar estándares internacionales, un mecanismo más adecuado para regular objetivos de políticas públicas, tales como la creación de condiciones equitativas de competencia para partidos y candidatos, sería la regulación de financiamiento de campaña que puede extenderse a gastos en línea cuando ya estén presentes, o introducirse como parte de toda nueva medida.

Obligaciones de encuestas de opinión pública y vedas electorales

Existen pocas medidas formales y significativas que puede realizar un órgano de supervisión si un sitio web está ubicado en un territorio extranjero y publica una encuesta de opinión pública o un artículo de campaña, o un contenido audiovisual, durante la veda electoral. A menos que el sitio web esté basado en el país de jurisdicción, existen herramientas muy limitadas a disposición del órgano de supervisión. Las prohibiciones a la expresión se vuelven cada vez más obsoletas en la era de Internet y contenidos de teléfonos móviles, particularmente dado que el contenido publicado durante el período de campaña será todavía de fácil acceso para que el usuario final lo baje durante el período de veda electoral.

Si la legislación prevé tales prohibiciones, es muy probable que los mecanismos más apropiados para tratar con cualquier violación sean de naturaleza

auto-regulatoria, y todo contenido que se considere dañino debe ser tratado ya sea a través de quejas al proveedor de servicios de Internet o al órgano auto-regulatorio establecido para Internet.

RESPONSABILIDAD LEGAL

Los principios generales que han evolucionado con el tiempo es que no debe existir responsabilidad legal por parte de los proveedores de servicios de Internet por transmisión u hospedaje, si bien puede alegarse responsabilidad legal por el incumplimiento de eliminar el contenido ilegal almacenado por intermediarios una vez que hayan tomado consciencia de la ilegalidad del contenido.

En algunas jurisdicciones, los proveedores de servicios cuentan con inmunidad judicial y el autor es el responsable legal de cualquier contenido dañino publicado en línea con bases similares a las del mundo fuera de línea, si bien este caso plantea un problema con la anonimidad del mundo en línea y la identificación del autor. Los estudiosos de la libertad de expresión han sugerido también que todo reclamo en contra de expresiones dañinas en Internet debe ser realizado en la jurisdicción del país al cual se dirigía el contenido, en lugar de hacerlo en el territorio en donde se ha bajado el contenido, para así garantizar mecanismos adecuados de intervención.²⁴

PROCESO DE QUEJAS SOBRE LOS NUEVOS MEDIOS

Las quejas en contra de los nuevos medios son usualmente manejadas por un órgano auto-regulatorio, establecido por el proveedor de servicios, en un proceso similar al que se delinea en la Figura 5.

NOTIFICACIÓN Y REMOCIÓN

Notificación y remoción se ha convertido en el método más común para retirar contenido dañino publicado en Internet. Se han desarrollado mecanismos similares para tratar con contenidos dañinos distribuidos a través de teléfonos móviles. Se considera la opción menos invasiva para tratar con contenidos en línea percibidos como dañinos. Funciona sobre la base de auto-regulación a nivel del proveedor de servicios de Internet y del operador de teléfonos móviles. Una vez notificado el

FIGURA 5: PROCEDIMIENTO TIPO DE NOTIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE UN ÓRGANO AUTO-REGULATORIO DE INTERNET

- Realización de denuncia a una línea de atención o a través de un sitio web

- Confirmación de la queja enviada al querellante y notificación de los detalles de la queja al autor

- Órgano auto-regulatorio evalúa el contenido basado en los principios de quejas delineados en capítulos anteriores de este manual

- Contenido considerado en cumplimiento con la ley, por lo que no se requieren medidas adicionales y se cierra el caso

- Si el contenido está potencialmente en contravención con la ley se inicia la próxima etapa

- Advertencia al proveedor de servicios de Internet de que el órgano auto-regulatorio cree que el contenido es ilegal

- Comúnmente a esta altura el proveedor de servicios retiraría el acceso a la página web ofensiva; sin embargo, recomendaciones recientes sugieren que antes de la remoción el proveedor de servicios de Internet debe solicitar una orden judicial para retirar el contenido

- Notificación e información al autor de su derecho de apelar la remoción de contenido

proveedor de servicios sobre el contenido dañino – ya sea directamente o a través de un órgano auto-regulatorio que actúa como resultado de una queja pública – el proveedor de servicios decide si retirar o no tal contenido.

Si bien este es un sistema eficiente para identificar y retirar contenido, esto hace que los proveedores de servicios actúen en roles administrativos o en realidad judiciales, y formas legítimas de expresión pueden ser excluidas en este proceso sin los niveles adecuados de protección. Las quejas del público a menudo no son justificadas y dado el claro interés de los proveedores de servicios de no volverse legalmente responsables por el contenido publicado, existe el presupuesto de que esto ha llevado a crecientes incidentes en los que los proveedores de servicios se ponen automáticamente de lado del querellante y retiran el contenido sin los niveles adecuados de protección a la libertad de expresión.

Es en este sentido que el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión recomienda más niveles de rendición de cuentas cuando existen intermediarios que limitan la libertad de expresión en Internet.²⁵ Esto incluye sólo implementar restricciones luego de una intervención judicial, prevenir a los usuarios de ser posible antes de implementar medidas restrictivas, minimizar el impacto de restricciones al contenido involucrado y brindar un remedio efectivo a los usuarios afectados, lo que incluye la posibilidad de apelación a través del sistema de intermediario y a través de la autoridad judicial competente.

La evolución dentro del sistema auto-regulatorio en desarrollo es un sistema de ‘notificación y remoción’ en el cual a los intermediarios, al ser notificados de que un contenido es considerado dañino, se les requerirá notificar al autor o a aquellos responsables de su publicación y distribución. Esto daría al autor la opción de defender la alegación o de acordar la remoción de contenido del sitio web. En los casos en los que el autor no disputa la solicitud de remoción, podría concederse la remoción.²⁶ Otras medidas – tales como marcar como inadecuado material en línea para destacar contenido, y herramientas tales como funciones de desaprobación de usuarios – pueden también ayudar a que los usuarios moderen su propio contenido sin afectar la libertad de expresión.

08

Emisión satelital y transfronteriza

El Capítulo 8 trata el tema de las emisiones televisivas y satelitales transfronterizas y temas nacionales relacionados con la cobertura de las elecciones. Históricamente, la televisión y la radio se han desarrollado como sector nacional, con emisoras transmitiendo programas usando frecuencias terrestres que son de alcance nacional y subnacional.



El Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1982) reconoce el derecho de las naciones a regular las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico y, hasta la introducción de nuevas formas de distribución televisiva, el tema de las emisiones transfronterizas era relativamente sencillo. Ha habido un efecto de rebalse (*spill-over*) de espectro, con la televisión nacional o la radio cruzando las fronteras nacionales hacia territorios limítrofes, si bien esto fue en su mayor parte contenido dentro de temas localizados de fronteras.

El advenimiento de la emisión satelital en los años '60 y su creciente popularidad como sistema de distribución en los '80 cambió fundamentalmente los temas que surgieron en relación a las emisiones transfronterizas. Las emisoras de televisión y radio podían producir programación en sus países de origen, establecer enlaces ascendentes con un satélite y transmitir en el territorio de otro país. Una variación común de esto comprendió una emisora televisiva en un país que producía programación para ese país y luego con el fin de eludir el régimen regulatorio de obtención de licencias de ese país establecía enlaces ascendentes desde otro país para después establecer enlaces descendentes en su mercado de origen.

Esto planteó problemas particulares para las autoridades supervisoras de los medios dado que, técnicamente, una emisora puede estar registrada en una jurisdicción y realizar emisiones principalmente para audiencias ubicadas en otra. Se plantean tres clases de escenarios con respecto a las emisiones transfronterizas o servicios de emisión extranjeros.

- Servicios de rebalse (*spill-over*) que cruzan fronteras nacionales y que pueden ser recibidos por televidentes y oyentes en otros países que no sean aquel en el cual está registrada y ubicada la emisora, basados en espectros de frecuencias radioeléctricas emitidas en el país y de propiedad del país en el cual está registrada.
- Una emisora satelital que establece enlaces ascendentes en un país y está disponible para enlaces descendentes en otro territorio.
- Un servicio extranjero de programas al cual se le asigna un horario en un servicio doméstico de televisión y radio existente. Por ejemplo, si por acuerdo entre dos canales de televisión, 30 minutos de noticias de una emisora en un país se introdujeran en los horarios de programación en el país de otra.

■ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EMISIÓN TRANSFRONTERIZA

El derecho a recibir información se extiende más allá de la expresión individual e incluye programas y servicios, tales como la radio y televisión satelitales y los servicios terrestres que están ya sea dirigidos a un territorio o que casualmente rebalsan las fronteras territoriales nacionales. Cualquier interferencia con tales servicios debe pasar la misma prueba estricta de tres partes relacionada con las restricciones del Artículo 19. Esto es aplicable al país en el cual se realiza el enlace ascendente (derecho a impartir) y al territorio en el cual se realiza el enlace descendente (derecho a recibir).

Las obligaciones de los estados a no interferir con los contenidos o servicios de emisoras satelitales aplica de la misma manera que a cualquier otra emisora, inclusive canales nacionales de radio y televisión. Las restricciones o cualquier límite a los servicios de emisoras satelitales de cualquier otra manera que vaya más allá de los objetivos estrictos establecidos en el Artículo 19 violan los principios de libertad de expresión dado que los estados partes deben garantizar el “derecho a la libertad de expresión, inclusive el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas de toda clase más allá de las fronteras”.²⁷

Un principio clave para supervisar las emisiones satelitales es que los estándares de contenido, inclusive medidas tales como imparcialidad, sean usualmente regulados en el lugar y país del enlace ascendente, y que

sean esos estándares de emisión los que se apliquen. A esto se refiere comúnmente como el principio del estado de origen. Las limitaciones serían solamente toleradas si están basadas en una de las restricciones permitidas en el Artículo 19(3) del PIDCP.

■ MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL

El abordaje central de la supervisión a la televisión y radio satelitales y transfronterizas es la promoción de la cooperación entre los estados y partes interesadas. Las herramientas legislativas nacionales son limitadas en muchos casos para tratar con los servicios radiotelevisivos satelitales extranjeros debido a la naturaleza de la transmisión y recepción.

El objetivo de la cooperación es promover estándares en ambas partes del enlace ascendente y descendente para que no se erosione la libertad de expresión en el lugar de recepción, y para garantizar la libertad de transmisión dentro de las obligaciones y responsabilidades de libertad de expresión en el territorio receptor.

A tal fin, para crear una mayor coordinación de la televisión transfronteriza, algunas organizaciones regionales intergubernamentales han introducido también convenciones que exigen mantener estándares básicos de contenido. Estos principios compartidos son: reconocimiento del estado de origen, definición del origen del servicio emisor, estándares básicos de programación sobre incitación al odio y protección de menores e imparcialidad en la programación de noticias.

En el caso de rebalse (*spill-over*) en el cual la emisora terrestre de un país puede ser recibida en otro país, si existe un problema de contenido, el único mecanismo de rectificación es presentar su queja ante el órgano de supervisión o las cortes del país de origen, o referirse a acuerdos regionales o globales. A su vez, ese órgano de supervisión puede examinar la queja y, en caso de ser requerido, buscar medidas correctivas si se comprueba que hubieron violaciones.

En el caso de emisoras satelitales extranjeras, encontrar una solución a un problema de acceso o contenido dependerá del régimen de otorgamiento de licencias y de si tiene una licencia para enlaces descendentes. Si

existe una licencia para enlaces descendentes entonces podría ser posible aplicar estándares en conformidad con el Artículo 19. Si no existe una licencia para enlaces descendentes entonces la emisora se encuentra técnicamente fuera de la jurisdicción del órgano de supervisión y deben alentarse herramientas de cooperación regional y auto-regulatorias.

En el caso de una emisora terrestre local que cuenta con un contrato de transmisión con una emisora internacional, la emisora nacional debe asegurar el cumplimiento con las pautas y estándares de emisión nacional.

La cooperación entre órganos de supervisión de todo tipo ha aumentado dramáticamente en los últimos 20 años. La interacción previa a las campañas electorales puede ayudar a generar consenso tanto dentro de la industria satelital como entre las partes interesadas para asegurar que la televisión y radio satelitales contribuyan a mantener un proceso electoral creíble y exitoso, en lugar de ser percibidas como su amenaza.

■ APLICABILIDAD DE LAS PROVISIONES SOBRE LA COBERTURA DE ELECCIONES

Reglas de campaña: Equilibrio y equidad

Mientras que el principio de origen niega cualquier forma específica de obligaciones de programa aplicadas en el estado receptor, se han desarrollado las siguientes reglas generales para los servicios satelitales:

- Un país de enlace ascendente puede aplicar regulaciones a contenidos y tiene la obligación de alentar la diversidad: “*Los regímenes de otorgamiento de licencias para emisoras a través de medios con capacidad limitada, tales como servicios audiovisuales terrestres y satelitales deben brindar una asignación equitativa de acceso y frecuencias entre emisoras públicas, comerciales y comunitarias*”.²⁸ Un país de enlace descendente tiene la obligación de no interferir con un servicio satelital.
- Si existen obligaciones incluidas en contratos de operaciones de enlaces descendentes, podrían ser apropiadas obligaciones de programa para aumentar la diversidad o aquellas de interés público dependiendo del contexto. El principio de no interferencia, sin embargo, sigue siendo aplicable.

Las provisiones de equilibrio y equidad y otras obligaciones de programa relacionadas con la cobertura de comicios y campañas en las leyes nacionales, por lo tanto, no cubren emisoras satelitales extranjeras a menos que sea aplicable el conjunto de estándares equivalentes, sea a través de un convenio o de provisiones legales similares en ambos países, o que éstos se apliquen a una licencia de enlace descendente que en términos prácticos significa que pueden ser tratados como un proveedor nacional de contenido con el fin de promover diversidad en los medios.

Publicidad de campaña y propagandas electorales de partido

Las provisiones tales como las propagandas electorales de partido y las publicidades de campaña no deben ser aplicadas a las emisoras satelitales extranjeras que operan con una licencia de enlace ascendente desde otro país, ya que se encuentran fuera de la jurisdicción del país, a menos que la emisora satelital relevante concuerde en hacerlo sobre la base de auto-regulación.

Estas provisiones pueden ser aplicables a canales satelitales nacionales y pueden ser legítimas en tanto y en cuanto se cumplan los requisitos de no discriminación. Requisitos similares pueden ser legítimos si están comprendidos en una licencia de uso de enlaces descendentes emitida para el canal satelital extranjero en tanto y en cuanto no entre en conflicto con el principio de estado de origen.

Las emisoras satelitales extranjeras no estarán cubiertas por estándares de publicidad en el país receptor a menos que estén reguladas por una licencia de enlace descendente o por acuerdos regionales. Podría no ser viable que un órgano de supervisión regulara el acceso que los partidos políticos tienen a cortos publicitarios comerciales en servicios satelitales extranjeros en el punto de acceso. El abordaje más factible para regular esto incluirá probablemente estos tipos de transmisiones en las regulaciones nacionales de financiamiento de campañas.

Vedas electorales y encuestas de opinión

Las vedas en los informes sobre campañas y en la publicación de encuestas de opinión pueden no aplicarse a las emisoras satelitales extranjeras que operan con una licencia de enlaces ascendentes desde otro país, en

tanto yacen fuera de la jurisdicción del país, a menos que las emisoras satelitales estén de acuerdo en base a la auto-regulación.

Estas provisiones pueden ser aplicables a canales satelitales enlazados ascendentemente en el país de origen y pueden ser legítimas en tanto y en cuanto se cumplan los requisitos de no discriminación. El mismo principio puede también aplicarse a una licencia de explotación de enlace descendente emitida por un canal satelital extranjero.

■ RESTRICCIONES Y SANCIONES A SERVICIOS SATELITALES

La posibilidad de sancionar a emisoras extranjeras que violan las reglas nacionales sobre cobertura electoral es limitada, dado que sus licencias son emitidas en un territorio diferente, y cuentan probablemente con un conjunto diferente de obligaciones con respecto a las emisoras nacionales.

Si están registradas para realizar enlaces descendientes, entonces pueden ser adecuadas medidas similares a aquellas aplicadas a emisoras terrestres. Esto dependerá de la ubicación física de la emisora. Este tema ha sido estrechamente vinculado a convenios regionales que han ampliado la idea de origen para decidir la ubicación de las actividades físicas de la emisora (sede, contingente principal de personal, gerencia y decisiones editoriales) como el lugar en donde yace la jurisdicción en lugar de ser el lugar de las instalaciones de transmisión (enlace ascendente).

Los órganos de supervisión independientes y las cortes pueden usarse para brindar remedio como en todos los otros casos que involucran a la televisión y a la radio, si bien mucho dependerá de la ubicación de los activos de la emisora satelital en si está bajo la jurisdicción de la corte. La corte nacional puede solicitar a una corte extranjera que implemente un fallo pero es decisión de la corte que recibe la solicitud si la implementa o no.

Las sanciones también deben ser proporcionales y lo menos invasivas posible para lograr remediar las violaciones. Una gama similar de sanciones aplicadas a emisoras terrestres se encuentran disponibles en el país de enlace ascendente. En un contexto electoral, es probable que sean la publicación de una corrección, una advertencia, o en casos de violaciones intencionales y repetidas, multas monetarias.

La Asamblea General de la ONU, en su resolución 424(1950), comentando sobre prácticas tales como interferencia de señales provenientes de emisoras satelitales, subraya: *“medidas de esta naturaleza constituyen una negación a que todas las personas estén completamente informadas en relación a noticias, opiniones e ideas más allá de las fronteras [...] invita a los gobiernos de todos lo Estados Miembros a abstenerse de tal interferencia con el derecho de sus pueblos a la libertad de información”*. Interferir y bloquear los servicios satelitales es incompatible con estándares internacionales y regionales.

09

Comunicaciones del OGE

El Capítulo 9 se concentra en las comunicaciones del OGE y en la necesidad de desarrollar un abordaje integrado y estratégico a las comunicaciones a lo largo del ciclo electoral. Como parte de sus obligaciones hacia el público y como medida clave para mantener la confianza en el proceso electoral, los OGE necesitan desarrollar una capacidad en comunicaciones que les dé la habilidad de comunicarse efectivamente con una amplia gama de partes interesadas y de brindar información sobre el proceso electoral. Esto incluye las comunicaciones internas entre los diferentes departamentos y sucursales del OGE, y las comunicaciones externas con los medios y otras partes interesadas del proceso electoral.



Los OGE son los responsables de brindar al electorado información al votante (cómo votar), educación al votante (por qué votar) y educación cívica (sobre los conceptos más amplios que subyacen al proceso electoral). Una parte significativa de su tarea es desarrollar buenas relaciones con los medios para que los medios cubran el proceso y los mensajes del OGE como parte de su información periódica.²⁹

■ ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

Las comunicaciones están en el centro de la cultura institucional moderna y la habilidad para comunicarse estratégicamente es una parte indispensable de la organización de elecciones creíbles y confiables. Una buena comunicación y divulgación por parte del OGE promoverá la confianza y la apropiación pública de los procesos electorales, y se requieren en todo contexto electoral. También constituyen una actividad de tiempo completo que necesita ser realizada durante todo el ciclo electoral. Una política de comunicaciones abiertas basada en el derecho del público a saber y en el derecho de los medios a informar ayudará a los votantes a realizar elecciones informadas el día de los comicios. Esto también ayudará a disipar rumores e información errónea que a menudo circulan en un contexto electoral. Esto es especialmente importante en situaciones post-conflicto o de transición que están a menudo marcadas por altos niveles de tensiones y conflicto político.

La construcción de capacidad de comunicación estratégica dentro del OGE para comunicaciones internas y externas requiere planificación tanto estratégica como

creativa. El establecimiento inicial de la capacidad institucional de comunicaciones requerirá tiempo para ser planificada y establecida, pero no requiere necesariamente una gran inversión económica. Los OGE deben asegurarse de que su inversión en tecnología de la información y de las comunicaciones sea conmensurable con el contexto de país y que sea algo que el OGE pueda mantener económicamente. Como señala la evaluación temática de la contribución del PNUD al fortalecimiento de los sistemas y procesos electorales, *“(l)a introducción de tecnologías electorales es compleja, involucrando no sólo la necesidad de capacitación, sino también cambios en la legislación y reclutamiento, abordajes logísticos y de educación al votante”*. También se señala que aún cuando se identifican tecnologías adecuadas de información y comunicación, debe darse suficiente tiempo para planear su introducción e implementación.³⁰

Las comunicaciones externas se centran en las relaciones con las partes interesadas fuera del OGE. Estas comunicaciones deben ser impartidas en base a una imagen institucional del OGE y a lo que quiere lograr en el proceso electoral. Esto también incluirá los aspectos de información/educación al votante del trabajo del OGE. Una estrategia de comunicaciones externas es importante en tanto no sólo permite que el OGE como organización maneje la proyección de su imagen hacia el exterior, sino que también ayuda a asegurar la consistencia y continuidad en sus mensajes y comunicaciones con sus diferentes partes interesadas. Estos mensajes externos, como así también los mensajes con su personal, deben reflejar los valores institucionales del OGE y sus estándares para un proceso electoral creíble e incluyente.

Los componentes de una estrategia de comunicaciones externas comprenden:

- Mensajes claves que formarán las bases de la estrategia comunicacional. El contenido del mensaje dependerá en gran medida del contexto de las elecciones y de las diferentes relaciones que el OGE tiene con sus diferentes partes interesadas;
- Identificación de partes interesadas claves y de los canales adecuados para transmitir y presentar sus mensajes;

- Un plan de monitoreo de desempeño para la estrategia de comunicaciones que incluya destinatarios, indicadores y resultados esperados para medir su impacto;
- Identificación de responsabilidades para comunicar los diferentes mensajes y alcanzar a los diferentes grupos destinatarios;
- Rendición de cuentas y procedimientos de aprobación final para la revelación de información.

Las comunicaciones internas tienen como objetivo mejorar el desempeño institucional y construir una cultura organizacional que refleje la declaración de principios del OGE y un mejor entendimiento de dicha declaración por parte de su personal (tanto temporario como permanente). Esto debe ser un proceso recíproco, en el cual las comunicaciones ascienden del personal como así también descienden de los comisionados y del secretariado.

En su manera más simple, una estrategia de comunicaciones se refiere a tres procesos principales esbozados en la Tabla 12 (ver página 52): foco en destinatarios, desarrollo de mensaje y transmisión de mensajes.

Toda forma de comunicación estratégica requiere planificación y preparación. En este proceso, es importante consultar ampliamente a las partes interesadas internas y externas para que el plan aborde directamente las necesidades de los diferentes grupos, para que los mensajes lleguen a ellos en un formato que puedan entender y apreciar, y para que tales mensajes marquen una diferencia en la manera en la que dichos grupos entienden el proceso y trabajo del OGE. Como puede verse en la Tabla 13 (ver página 53), estos grupos pueden abarcar los medios, el gobierno nacional y subnacional, el parlamento, los partidos de gobierno y de oposición, candidatos, minorías lingüísticas, el electorado, mujeres votantes y candidatas, y personas con discapacidades. En un contexto post-conflicto y de transición, es particularmente importante ser lo más incluyente posible. Pueden también haber votantes en el extranjero que hay que tener en cuenta, que podrían votar en consulados, campos de refugiados u otros lugares. Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta al desarrollar una estrategia comunicacional efectiva e incluyente.

TABLA 12: CONSIDERACIONES CLAVES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN COMUNICACIONAL

¿Quiénes son los destinatarios del plan de comunicaciones?	¿Qué necesita lograrse con las comunicaciones?	¿Cuáles son las mejores plataformas para las comunicaciones?
<p>¿Quiénes son las partes interesadas claves del proceso electoral y cuáles son sus intereses y nivel de conocimientos en el proceso?</p> <p>¿Existen grupos con necesidades especiales en el proceso, y de ser así, cuáles son sus necesidades especiales?</p>	<p>¿Cuáles son las necesidades de información y motivacionales de las diferentes partes interesadas y cómo éstas pueden ser abordadas en el plan de comunicaciones?</p> <p>¿Cuáles son los temas más vitales en el proceso electoral?</p> <p>¿Cómo es percibido el OGE por sus diferentes partes interesadas?</p> <p>¿Cuáles son los mensajes claves que necesitan impartirse, interna y externamente?</p>	<p>¿Cuál es el rol de los medios en el contexto electoral y quiénes son los líderes de opinión claves?</p> <p>¿Cuáles son las opciones para impartir los mensajes y las herramientas más apropiadas para alcanzar a los diferentes grupos?</p> <p>¿Cómo pueden utilizarse estas plataformas de la mejor manera para asegurar que las comunicaciones más efectivas sean impartidas y tengan impacto?</p> <p>¿Cuáles son los costos para utilizar estas plataformas? ¿Cuáles son las más rentables y a la vez efectivas?</p>

PASOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES

Existen algunos pasos para el desarrollo de un abordaje estratégico a las comunicaciones. La planificación debe concentrarse en los resultados estratégicos deseados por el OGE, y sus actividades de comunicación planeadas en torno a estos resultados deseados. Como ejemplo, todos los OGE querrán promover un proceso electoral creíble y generar confianza por parte de las partes interesadas en su habilidad para manejar efectivamente tal proceso y proporcionar resultados oportunos y precisos. Pero también tendrá otros objetivos importantes dependiendo de su contexto. Estos podrían incluir la promoción de un proceso más pacífico y el aliento a una mayor participación de las mujeres, jóvenes y minorías. Su plan de comunicaciones debe entonces estar directamente dirigido a proporcionar tales resultados. Estos deben ser identificados dentro del plan junto con mensajes y grupos destinatarios claves.

A continuación se ilustran los pasos principales para el desarrollo de un plan de comunicaciones.

Paso 1: Identificar a las partes interesadas

El primer paso es identificar claramente a las diferentes partes interesadas en el proceso electoral y evaluar qué rol e interés tienen en el proceso y en su relación con el

OGE. El propósito principal de un buen plan de comunicaciones es conectar la organización con sus partes interesadas y darles las herramientas y mensajes necesarios para interactuar efectivamente con ellos.

Los OGE tienen una base inusualmente extensa de partes interesadas. Ésta comprende votantes, miembros de la sociedad civil, medios, candidatos y partidos políticos como así también empleados del OGE. También trabajan en estrecha colaboración con oficinas y funcionarios gubernamentales en políticas y temas relacionados con el proceso electoral, y con miembros de los cuerpos legislativos en su marco legal y asignaciones presupuestarias para los comicios y para el funcionamiento del OGE.

Cada uno de estos grupos puede tener necesidades y expectativas diferentes en relación al OGE y casi seguramente requerirá diferentes canales de comunicación y diferentes mensajes desarrollados para responder a tales necesidades. Estas necesidades deben priorizarse para que puedan incluirse en la planificación. La priorización dependerá del contexto, y puede variar significativamente entre una elección realizada en un contexto de consolidación de la paz, en el cual la estabilidad y la creación de confianza en el proceso será un factor importante, y una elección de tercera o cuarta generación en la cual los comicios se han vuelto una rutina y la apatía electoral podría ser el tema principal.

TABLA 13: PARTES INTERESADAS EN EL PROCESO ELECTORAL³¹

Partes interesadas internas	Partes interesadas externas
<p>Secretariado (todos los funcionarios y personal de tiempo completo y tiempo parcial).</p> <p>Trabajadores temporarios de los comicios, que incluyen encargados de empadronamiento, escrutadores, presidentes de mesa, funcionarios electorales, guardias de seguridad.</p>	<p>Público general y votantes, que incluyen todo grupo de necesidades especiales tales como los desplazados internos o votantes en el extranjero. Gobierno, que incluye parlamento, ministros, poder judicial, fiscal general y otros. Partidos políticos – gobierno y oposición, inclusive aquellos no representados en el parlamento. Medios, que incluye editores, dueños de medios, consejos de medios/sindicatos de periodistas, y empresas de medios. Sociedad civil, que incluye ONG, organizaciones de mujeres, organizaciones basadas en fe, organizaciones de personas con discapacidades, ONG de educación cívica, grupos de observación nacionales. Fuerzas públicas/de seguridad. Comunidad internacional, que incluye organizaciones bilaterales, regionales y multilaterales. Académicos y centros de estudio.</p>

Paso 2: Investigación

En la etapa inicial, el OGE necesita definir su visión para el proceso electoral y desarrollar la declaración de principios de su organización. Esto debe ser apoyado por consultas e investigación para que sean relevantes y receptivas a las necesidades del proceso como así también de las partes interesadas. El punto de partida para el OGE es el marco electoral y su mandato legal. Esto ayudará a identificar y desarrollar los mensajes principales que el OGE tendrá que proyectar. Los mensajes pueden ser puestos a prueba internamente con los comisionados y personal, antes de extenderlos a una audiencia más amplia de partes interesadas.

La investigación es una herramienta útil que puede proporcionar apoyo para:

- Identificar mensajes claves que las partes interesadas internas/externas creen que el OGE tendrá que proyectar;
- Verificar percepciones internas/externas del OGE y del proceso, inclusive sus puntos fuertes y débiles;
- Establecer prioridades en las necesidades de comunicación;
- Desarrollar indicadores para medir el impacto del plan de comunicaciones en el proceso y en la percepción del OGE por parte de las partes interesadas;
- Identificar los canales más apropiados de comunicación para alcanzar a los diferentes grupos destinatarios.

La investigación ayudará al OGE a desarrollar una base de evidencias para su plan de comunicaciones que asegurará un mayor grado de consistencia y éxito para comunicar sus mensajes, y para su uso durante la administración del proceso electoral. Las diferentes herramientas se delinearán en este Capítulo pero todas requerirán que el OGE:

- defina el problema;
- elija una muestra y determine el número necesario de grupos o de muestra de población;
- prepare la mecánica del estudio y el material para el grupo focal o las preguntas de la encuesta y prueba piloto;
- realice la sesión o encuesta; y
- analice los datos y prepare el resumen de informe.³² En muchos casos, los OGE contratarán a una empresa de investigación de encuestas, pero su departamento de comunicaciones debe ser consciente de los procedimientos involucrados.

Grupos focales

Un grupo focal reúne un pequeño número de participantes seleccionados para una discusión conducida por un moderador. Ésta puede ser una herramienta útil para recolectar información preliminar. También puede constituir una fuente importante de información para evaluar la manera en la cual un grupo particular percibe al OGE y al proceso electoral y para identificar algunas de las razones que subyacen a estas percepciones.

Los grupos focales están diseñados para generar información cualitativa. Este tipo de trabajo de grupo es también barato y por lo tanto accesible para la mayoría de las organizaciones, más allá de su tamaño. Esto significa que es una opción para los OGE de estructura descentralizada, como así también para aquellos con un alto grado de centralización, de la cual pueden hacer uso para hacer participar en diferentes niveles al personal y a partes interesadas externas. Esto es particularmente útil cuando existen diferencias regionales entre las partes interesadas en términos de confianza, participación e inclusión, y cuando las elecciones son parte de un proceso político más amplio, como ser un proceso de paz negociado, en el cual la realización de comicios es sólo uno de los referentes en el camino hacia el alcance de la unidad, paz y reconciliación nacionales.

Encuestas y estudios de percepción pública

Las encuestas constituyen una de las maneras más efectivas de captar tendencias, percepciones y preferencias en una comunidad. Las encuestas bien diseñadas producirán información precisa y detallada que puede brindar un punto de referencia para el OGE acerca de las percepciones de las partes interesadas sobre el proceso electoral y el trabajo del OGE como así también ideas sobre por qué estos diferentes grupos tienen tales percepciones.

Existen consideraciones de costo beneficio para las encuestas de opinión en tanto algunas encuestas pueden ser caras y llevar mucho tiempo. Esto puede ser manejado hasta cierto punto a través del uso de muestras. Las encuestas son de carácter cuantitativo porque generan un gran volumen de información comparable que puede ser analizada a lo largo de varias variables demográficas y geográficas. Esto es extremadamente útil para determinar las necesidades de un plan de comunicación como así también para medir sus resultados. Las encuestas pueden ayudar a identificar grupos que necesitan escuchar mensajes particulares, como así también afinar mensajes para que tengan un mayor impacto en los receptores.

Análisis de contenido

Como se delineó en el Capítulo 4, el análisis de contenido puede ser una herramienta valiosa para monitorear las comunicaciones existentes y recolectar información sobre las necesidades o resultados de un plan de comunicación o de sus mensajes.

Una manera simple y efectiva de usar el análisis de contenido es analizar el monto de cobertura que el OGE ha tenido en un período de semanas, evaluando hasta dónde la información refleja su trabajo y la cobertura del proceso electoral, su precisión, y el tono de la cobertura. El análisis de contenido permitirá que el OGE ajuste su plan de comunicación y mensajes a la evolución del contexto y de problemas como lo informan los medios. La comparación de contenido a lo largo del tiempo es también un método utilizado para medir desempeño.

Auditorías de comunicación

Una auditoría de comunicación es un examen de la comunicación de una organización y su impacto. Mide las percepciones de las diferentes partes interesadas externas e internas y puede incluir medidas tales como índices de aprobación y niveles de satisfacción. También evalúa la profundidad de conocimiento y concientización de una organización. Los índices y los sistemas de clasificación pueden ser utilizados para dar matices a estas auditorías y, como es el caso de encuestas y grupos focales, una muestra detallada puede ofrecer más amplias generalizaciones de tendencias.

Paso 3: Definición de identidad y valores de la organización

Una vez que se identifican claramente las partes interesadas, la próxima etapa es decidir la naturaleza de los mensajes. Para un OGE, esto incluirá actualizaciones fácticas sobre la administración del proceso y eventos claves, como así también información sobre la visión del OGE.

Todo OGE debe tener una declaración de visión que describa sus objetivos a largo plazo. Esto incluiría su visión para el proceso electoral, los niveles de participación que quiere ver en votantes y partidos/candidatos, y el tipo de cobertura que espera de los medios. Es tan importante representar esta visión para el personal del OGE como lo es para las partes interesadas externas, para que su trabajo refleje esta visión y contribuya a su logro.

Los OGE también deben contar con una declaración de principios que describe la manera en la que lograrán su visión y cumplirán con su mandato como fuera previsto en la legislación electoral. La visión y el mandato crean la imagen institucional y reputación del OGE.

Paso 4: Elección de los canales de mensajes

Existe una amplia gama de canales disponibles para las comunicaciones como se señala en la Tabla 14. No son mutuamente excluyentes y el OGE puede complementar y coordinar sus actividades comunicacionales a través de plataformas o, dependiendo del contexto, elegir la que es más apropiada para los objetivos de mensaje y grupo destinatario.

No todas éstas serán adecuadas o brindarán costo beneficio para el OGE dependiendo del contexto. Cada OGE tendrá que determinar las plataformas más apropiadas que se usarán para comunicarse de la mejor manera posible con sus diferentes grupos destinatarios.

TABLA 14: VARIEDAD DE PLATAFORMAS DE COMUNICACIÓN

Plataformas	Ventajas	Desventajas
Televisión	Amplia exposición en países con una alta penetración de aparatos de televisión Poder de presentación visual	Cobertura limitada en un país con baja penetración de aparatos de televisión Los cortos publicitarios pueden ser caros Los costos de producción pueden ser caros
Radio	Amplia distribución y alto número de oyentes en muchos países Cortos publicitarios más asequibles Bajos costos de producción	Las estaciones de radio de FM pueden tener un alcance reducido. El alcance puede extenderse a través de redes y funcionar con diferentes estaciones de radio
Medios en línea (plataformas de medios sociales, nuevos sitios)	Posible punto de entrada para llegar a votantes jóvenes y otros que hayan adoptado tempranamente la tecnología si se generan contenidos e información importantes con periodicidad	Audiencia limitada en algunos casos debido a la falta de acceso a Internet, especialmente para los pobres y más vulnerables Requiere moderadores y puede ser difícil de manejar sin formas de supervisión interna de contenido
Periódicos	Los lectores pertenecen a grupos de élite en muchos países Puede ser leído y circulado entre varios lectores	La circulación puede limitarse a áreas urbanas Número en declive de lectores en algunos países
Productos de información del OGE: cuadernillos/posters/folletos/comunicados de prensa	Simple y efectivo para alcance de nivel local En grandes volúmenes la impresión puede ser asequible y los productos pueden tener larga duración	El alcance puede estar limitado y requerir interés por parte del grupo destinatario para su consumo Requiere una red de distribución Necesita incluir gráficos en áreas con bajos índices de alfabetización
Publicidad (televisión, radio, periódicos, carteleras, etc.)	Pueden llegar a un gran número de espectadores y oyentes en un pequeño espacio de tiempo	Las publicidades pueden ser caras, particularmente en televisión

TABLA 14 (CONT.)

Plataformas	Ventajas	Desventajas
Productos de identidad interna del OGE	Los productos corporativos para los empleados de buena calidad y bien diseñados aumentan el sentido de profesionalismo y pertenencia	Los productos necesitan ser apropiados para el contexto
Foros que incluyen rondas/conferencias/sesiones informativas	Brinda la oportunidad de obtener reacciones de las partes interesadas y genera apropiación del proceso Asequible dependiendo de la sede	Puede ser logísticamente difícil alcanzar una audiencia nacional, y absorber mucho tiempo de organización

Paso 5: Definición de las estrategias para interactuar con las partes interesadas

La forma de interacción tiene que estar en correspondencia con el tipo correcto de plataforma para las comunicaciones estratégicas. La Tabla 15 ilustra los beneficios de ligar las etapas de comunicación estratégica a las necesidades de los grupos particulares de partes interesadas que pueden tanto actuar de manera aislada unos de otros como también superponerse.

Paso 6: Monitoreo y evaluación de la comunicación

Las comunicaciones se realizan para servir un propósito. Todas las actividades de comunicación deben contribuir directamente a lograr los propósitos del OGE señalados en el plan de comunicación. Para hacer un seguimiento y medir el logro de sus objetivos, el OGE tendrá que desarrollar un componente de monitoreo y evaluación (M&E) dentro de su plan de comunicaciones. Esto incluirá indicadores y metas para medir su progreso y resultados.

Al inicio del plan debe establecerse una base de referencia que refleja la situación de ese momento, en relación a la cual se medirá el progreso futuro. La posesión de buena información de base ayudará a que el OGE establezca metas realistas y relevantes para los resultados previstos del plan. El seguimiento de estos indicadores a lo largo del tiempo muestra al OGE si está logrando sus objetivos y dónde necesita poner esfuerzo y recursos adicionales para mejorar su desempeño.

Para ser útiles, los planes de M&E deben ser SMART, como se definen en la Figura 6.

FIGURA 6: RESULTADOS E INDICADORES SMART³³

ESPÉCIFICOS:

los resultados deben describir una condición futura específica.

MEDIBLES:

los resultados, sean cuantitativos o cualitativos, deben tener indicadores medibles, que permitan evaluar si se alcanzan o no.

ALCANZABLES:

los resultados deben ser concebidos de manera realista y ser alcanzables.

RELEVANTES:

los resultados deben contribuir con las prioridades de la organización.

DE TIEMPOS ESTABLECIDOS:

los resultados nunca son abiertos. Deben establecerse fechas para el logro de objetivos.

TABLA 15: MODELO DE COMUNICACIÓN PARA LAS PARTES INTERESADAS³⁴

Efecto sobre las partes interesadas	Concientización	Comprensión	Involucramiento	Compromiso de las partes interesadas
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boletines informativos ▪ Informes ▪ Comunicados de prensa ▪ Paquetes de información ▪ Publicidad gratuita 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discusiones ▪ Reuniones ▪ Publicidad ▪ Campañas educativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consulta y debate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confianza y apropiación
Estrategia	Estrategia informativa	Estrategia informativa/persuasiva	Estrategia de diálogo	
Resumen	<p>Atiende las necesidades habituales de información de una organización relacionadas con los requisitos básicos de comunicación de las partes interesadas.</p> <p>Incluye información sobre las actividades de la organización y sus intenciones que deben estar proactivamente destinadas a informar a las partes interesadas sobre planificación y actividades de actualización relacionadas con las elecciones.</p>	<p>Diseñado para influir en las actitudes o cambiar actitudes preconcebidas sobre una organización con el fin de favorecer la organización y sus actividades.</p> <p>Publicidad y educación son estrategias que usan las organizaciones para fomentar su imagen pero estos objetivos pueden también lograrse tratando directamente con los medios y manejando las relaciones con los medios de manera transparente para asegurar que se impartan mensajes consistentes al público y otras partes interesadas.</p>	<p>Involucramiento recíproco entre una organización y las partes interesadas.</p> <p>Se diferencia de los otros dos abordajes en el hecho de que está diseñado para ofrecer aportes y productos de ambas partes en la comunicación.</p> <p>Diálogo interpartidario y reuniones de partes interesadas son ejemplos clásicos de una estrategia de diálogo.</p>	

■ PUNTOS DE ENTRADA PARA LAS COMUNICACIONES EN EL CICLO ELECTORAL

La realización exitosa de comicios es el resultado de un largo proceso de planificación y preparación. Cada etapa de este proceso requiere atención y los problemas que surjan en cualquiera de las fases de este proceso pueden afectar su calidad y dañar su integridad. Las comunicaciones del OGE deben estar diseñadas en torno a

eventos claves del calendario electoral, tomando nota de las necesidades de información para cada parte del proceso. Una buena planificación y preparación en el período pre-electoral, inclusive el desarrollo de planes de contingencia para manejar riesgos potenciales, ayudará al OGE a manejar sus relaciones públicas, asegurar que el público esté informado y generar buenas relaciones con los actores electorales, aún si el proceso no avanza de acuerdo a lo planeado.

TABLA 16: COMUNICACIÓN ILUSTRATIVA A LO LARGO DEL CICLO ELECTORAL

Marco temporal	Comunicaciones externas	Comunicaciones internas
<p>Período pre-electoral</p>	<p>Consultar a partes interesadas sobre toda reforma electoral necesaria.</p> <p>Recolectar información y consultar a las partes interesadas sobre percepciones y temas del proceso electoral y del OGE (encuestas, grupos focales, mesas redondas, etc.).</p> <p>Identificar a grupos claves en el proceso y evaluar sus necesidades de información y canales más efectivos para llegar a ellos.</p> <p>Definir/afinar los productos de identidad organizacional del OGE.</p> <p>Desarrollar una estrategia de comunicaciones externas del OGE que cubra el proceso electoral hasta la toma del mando de los funcionarios elegidos inclusive.</p> <p>Adoptar indicadores de desempeño y establecer una línea de referencia para comunicaciones externas.</p> <p>Individuar los destinatarios y desarrollar mensajes institucionales claves.</p>	<p>Realizar consultas al personal permanente (grupos focales, encuestas internas, libro de sugerencias) para evaluar las necesidades de comunicación y los puntos fuertes y débiles del OGE en términos de su identidad y de necesidades de información claves del personal.</p> <p>Desarrollar/afinar los sistemas institucionales para comunicarse con el personal usando canales y tecnología apropiados (intranet, actualizaciones de noticias, mensajes de texto, correo electrónico, etc.).</p> <p>Desarrollar una estrategia de comunicaciones interna y planear la promoción de políticas y valores del OGE con el personal.</p> <p>Desarrollar indicadores y adoptar una base de referencia para las comunicaciones internas. Establecer metas y desarrollar mensajes institucionales claves.</p> <p>Desarrollar productos de identidad del OGE para el personal.</p>
<p>Preludio del período electoral</p>	<p>Desarrollo de la 'marca' del OGE para las elecciones venideras.</p> <p>Desarrollar una campaña promocional en los medios para promover el reclutamiento de personal temporario para empadronamiento y votación y otras necesidades de expertos.</p> <p>Desarrollar un calendario de actividades de comunicaciones en concordancia con las necesidades y eventos del calendario electoral.</p> <p>Presupuestar las necesidades de comunicaciones relacionadas con las elecciones como costos de instalaciones y producto (centros periodísticos, costos de involucramiento de partes interesadas, etc.).</p> <p>Diseñar y poner a prueba el material 'de marca' sobre educación cívica y al votante y las estrategias de distribución para el proceso de empadronamiento de candidatos y votantes. Desarrollar una base de referencia para el programa de información al votante.</p> <p>Desarrollar una estrategia de campaña de educación cívica y al votante para las elecciones venideras y empadronamiento de votantes, inclusive la elección de indicadores y el desarrollo de kits para educadores de marca.</p> <p>Diseñar un proceso de acreditación para periodistas nacionales e internacionales.</p> <p>Realizar una planificación de contingencia para manejo de crisis y control de rumores en caso de que los acontecimientos lo hagan necesario.</p>	<p>Asegurar actualizaciones para el personal sobre planificación electoral y temas operativos.</p> <p>Diseñar y presupuestar instalaciones y costos de producción requeridos para implementar el plan de comunicación interno. Esto debe incluir los productos de identidad del OGE y los costos de establecimiento y mantenimiento de la infraestructura de comunicaciones internas.</p> <p>Diseñar productos organizacionales como camisetas y señalización para sitios electorales.</p> <p>Promover la capacitación y prácticas óptimas por parte del personal; proporcionar actualizaciones sobre el proceso electoral y las actividades del OGE (niveles central y descentralizado).</p> <p>Organizar familiarizaciones y capacitaciones con el material de educación al votante y cívica para educadores cívicos y del votante locales.</p> <p>Diseñar una estrategia de comunicación para extender el alcance al personal temporario de los comicios.</p> <p>Actualizar la base de datos del OGE con información de contacto de todo el personal, tanto permanente como temporario.</p>

<p>◀ Empadronamiento de votantes y candidatos</p>	<p>Desarrollar materiales y plataformas informativas para involucrar a la sociedad civil, partidos políticos, candidatos, medios y otras partes interesadas.</p> <p>Realizar la campaña informativa de empadronamiento del votante y hacer el seguimiento de indicadores.</p> <p>Poner a prueba la estrategia de comunicación para el período de campaña electoral.</p> <p>Desarrollar, poner a prueba y desplegar el material de marca de educación al votante y las estrategias de distribución para el período de votación/recuento de votos.</p> <p>Actualizar el calendario de comunicación.</p> <p>Comenzar a realizar comunicados de prensa periódicos y frecuentes a través del vocero del OGE y a acreditar a periodistas para la cobertura relacionada con las elecciones.</p>	<p>Desarrollar un plan de comunicaciones internas para equipos de empadronamiento de votantes y otros empleados, y medios para medir su progreso y desempeño.</p> <p>Solicitar comentarios del personal sobre empadronamiento del votante y lecciones aprendidas.</p> <p>Actualizar la estrategia de comunicación basada en los comentarios del personal (y otras partes interesadas).</p>
<p>Período de campaña electoral</p>	<p>Realizar eventos de comunicaciones 'de marca' y educación cívica y al votante 'de marca' a lo largo del período.</p> <p>Realizar comunicados de prensa frecuentes con el vocero del OGE y continuar la acreditación de periodistas.</p> <p>Organizar sesiones informativas periódicas y plataformas de partes interesadas para involucrar y mantener informados a la sociedad civil, partidos políticos y otros actores, sobre temas claves que surjan durante el proceso.</p> <p>Promover mensajes específicos en los medios sobre cómo y por qué votar, sobre temas de calidad (elecciones pacíficas, tolerancia de diversos puntos de vista, aceptación de resultados, salir y votar). Realizar el seguimiento de los planes de comunicación a través de la actualización de la medición de indicadores.</p>	<p>Brindar actualizaciones frecuentes para personal permanente y temporario.</p> <p>Asegurar que exista un mecanismo para comentarios del personal y que funcione en los diferentes niveles y sedes institucionales.</p> <p>Establecer una línea de atención para las operaciones del OGE y departamentos de comunicaciones para enlazarlos con sus oficinas en el terreno como así también con el director del secretariado y los comisionados.</p> <p>Actualizar la medición de indicadores y compararlos con la base de referencia. Realizar toda medida correctiva necesaria en la estrategia y procesos de comunicaciones internas.</p>
<p>Período de votación y resultados</p>	<p>Realizar frecuentes sesiones informativas para la prensa a lo largo del período en manos del vocero del OGE o de otras personas autorizadas.</p> <p>Proporcionar actualizaciones periódicas al centro periodístico, antes, durante y después del día de los comicios.</p> <p>Establecer una línea informativa de atención para responder preguntas, proporcionar control de rumores y encauzar problemas serios hacia el centro de manejo de crisis en caso de ser requerido.</p> <p>Actualizar el centro de resultados y la información del sitio web de manera continua hasta que los resultados finales queden certificados.</p>	<p>Desarrollar e implementar un control frecuente de sistema para todos los lugares de votación y de recuento de votos que proporcione su estatus, y que comunique cualquier tema o problema encontrado y que canalice esta información a los departamentos apropiados dentro del OGE (comunicaciones/operaciones).</p> <p>Permitir que el personal interesado documente los preparativos de la elección, votación y recuento a través de fotoperiodismo y publicar las mejores fotos en el sitio web del OGE.</p>
<p>Período post-electoral</p>	<p>Evaluar el proceso y los productos de las comunicaciones a través de aportes por parte de grupos de partes interesadas externas y de indicadores de M&E comparados con la base de referencia.</p> <p>Publicar el informe de lecciones aprendidas en el espacio público.</p> <p>Comenzar la planificación de las comunicaciones para el próximo ciclo electoral.</p>	<p>Evaluar la estrategia de comunicaciones internas comparando los indicadores con su base de referencia y recolectando lecciones aprendidas con una muestra representativa de personal permanente y temporario. Publicar los resultados y difundirlos en todos los niveles de personal.</p> <p>Solicitar comentarios del personal sobre procedimientos del OGE y procesar temas para realizar mejoramientos para el próximo ciclo electoral. Distribuir el informe a todo el personal.</p>

RECURSOS HUMANOS Y ASUNTOS INSTITUCIONALES

Existe un creciente reconocimiento de la importancia de las comunicaciones en la gestión del proceso electoral, y en la necesidad de priorizarlas dentro de las operaciones y gestión del OGE. Al departamento de comunicaciones debe darse una significativa importancia dentro del OGE, con sus directores empleados a un nivel lo suficientemente alto como para que puedan interactuar cotidianamente con los comisionados del OGE, políticos de alto rango y funcionarios gubernamentales, y que puedan manejar las sensibles tareas comprendidas en comunicarse con los líderes de partidos políticos, candidatos a puestos electivos, sociedad civil y los medios nacionales e internacionales en un proceso altamente politizado y delimitado temporalmente como son los comicios.

Esto requiere excelentes aptitudes de comunicación y diplomacia como así también la habilidad de los directores y personal de comunicación de pensar estratégicamente. También requiere que el departamento de comunicaciones tenga acceso periódico a todos los departamentos del OGE, inclusive al de operaciones, y que sea incluido en las discusiones de alto nivel. Si bien el director de comunicaciones tendrá poderes de toma de decisión limitados fuera de su departamento, el director tendrá que estar bien informado sobre el funcionamiento de la institución y de cualquier tema en el proceso electoral para poder abordarlo con los medios.

Típicamente, el **director de comunicaciones** es responsable de todo el trabajo del departamento de comunicaciones. El director podría servir como el **vocero** del OGE y representarlo en los eventos públicos y en los medios para los asuntos cotidianos. El director también debe ser un funcionario de alto rango del OGE. Las responsabilidades del director también incluyen la conducción del desarrollo estratégico, la implementación y gestión de las estrategias organizacionales de comunicación interna y externa.

Algunas de las tareas típicas que recaerán sobre el departamento de comunicaciones comprenden:

- Servir de punto focal para todas las comunicaciones del OGE, lo que incluye desempeñarse como vocero;
- Diseñar e implementar todas las campañas mediáticas y campañas informativas para promover el trabajo del OGE y una fácil organización del proceso electoral;
- Diseñar la marca e imagen del OGE y asegurar que esta imagen sea aplicada interna y externamente de manera consistente;
- Organizar conferencias, talleres para partes interesadas y otros foros;
- Diseñar, editar y difundir la estrategia para toda información pública;
- Diseñar y exhibir material para las diferentes partes interesadas que incluyen partidos, electorado, OSC, medios y observadores;
- Catalogar la cobertura de los medios y el material de publicidad;
- Mantener el contenido del sitio web público del OGE;
- Manejar los sistemas de comunicaciones internas y asegurar que la información sea rápidamente comunicada a todos los miembros del personal;
- Capacitar al personal nacional, según corresponda, en cómo tratar a los medios. Producir e implementar un paquete de capacitación de medios para personal clave a nivel subnacional para asesorar sobre, y mejorar la interacción con, los medios locales;
- Mantener el contacto con los medios (local, nacional e internacional);
- Organizar conferencias de prensa y sesiones informativas con los medios;
- Escribir discursos para los comisionados y miembros de alto rango del secretariado del OGE;
- Organizar visitas de partes interesadas nacionales e internacionales para mostrar el trabajo del OGE;
- Establecer y mantener un centro de información de alta calidad para las partes interesadas y el público; y
- Trabajar con el departamento de operaciones sobre los aspectos mediáticos del centro de resultados.

10

Acceso a la información

El Capítulo 10 cubre los requisitos de acceso a la información y brinda recomendaciones sobre la manera en la cual el OGE puede manejar las solicitudes de libertad de información. El Artículo 19 del PIDCP y los convenios regionales reconocen el derecho a buscar y recibir información junto con el derecho a impartir información. Estos derechos garantizan a los individuos el acceso a la información en todas sus formas en manos de órganos públicos y gubernamentales.



Como parte de esto, es deber de los estados asegurar que exista una ley y marco de libertad de información y que obligue a los órganos públicos a hacer disponible bajo pedido la información que tienen.

De acuerdo a la Clasificación Mundial del Derecho a la Información (*Global Right to Information Rating*) (2012) alrededor de 90 países tienen leyes de acceso a la información que garantizan a los miembros del público el derecho a recibir información de una amplia gama de órganos gubernamentales y públicos. Esto refleja la creciente importancia puesta en la transparencia de los órganos públicos y en el derecho de las personas a tener acceso a la información que tienen los órganos públicos. Esto se basa en la premisa de que los órganos públicos son custodios de tal información en el interés del público. Este derecho coloca dos obligaciones en los órganos públicos:

- Publicar información de interés público en el espacio público de manera periódica.
- Brindar información bajo pedido de un miembro del público sobre cualquier tema comprendido en los registros.

RECUADRO 14: DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, 2010

“En una democracia, el derecho a la información pública es fundamental para asegurar transparencia. Para que los procedimientos democráticos sean efectivos, la gente debe tener acceso a la información pública, definida como aquella relacionada con toda actividad del estado.”

El OGE está dentro del alcance del significado de órgano público en países con leyes de acceso a la información, y en esos países el OGE tiene la obligación legal de divulgar, publicar y, bajo pedido, poner a disposición de un miembro del público información que tenga almacenada.

■ DEFINICIONES

Información se define de manera amplia e incluye información almacenada en cualquier forma o formato poseído por los órganos públicos. Como parte de las obligaciones del acceso a la información, existe también el requisito de que los órganos públicos almacenen la información que poseen de manera segura y apropiada.

Incluido en la definición de información está toda la información registrada que cubre material impreso, archivos de computadora y correspondencia, inclusive correos electrónicos y grabaciones de sonido y visuales. También puede incluir grabaciones telefónicas, notas y borradores. Sólo incluye información mantenida en archivos o registros y no cubre solicitudes de nueva información que no ha sido generada.

Los órganos públicos se definen como “(t)odos los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas y gubernamentales, en cualquier nivel – nacional, regional o local – (que) están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado parte.”³⁵

Órganos típicos que entran en el ámbito de las provisiones de acceso a la información incluyen:

- Departamentos gubernamentales;
- Órganos legislativos y ejecutivos;
- Autoridades locales;
- Servicios gubernamentales (tales como servicios de salud, educación y policía);
- Instituciones independientes que están financiadas con dinero público (tales como comisiones nacionales de derechos humanos, comisiones de libertad de la información, OGE);
- Autoridades regulatorias.

TABLA 17: PRINCIPIOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Máxima divulgación	Tiene como presupuesto que toda información poseída por los órganos públicos debe ser incluida en los requisitos de divulgación con la excepción de un número muy limitado de instancias.
Obligación de publicar	Los principios de acceso a la información también incluyen la obligación de publicar información en manos de los órganos públicos.
Promoción de gobierno abierto	El derecho de acceso a la información necesita ser promovido para ser apreciado en su totalidad.
Espectro limitado de expectativas	Las limitaciones a las solicitudes de acceso a la información deben cumplir con los requisitos de la prueba de tres partes.
Procesos para facilitar el acceso	Un proceso de tres niveles para tratar con las solicitudes de libertad de la información, que comprenden uno dentro del órgano público, un órgano de apelaciones administrativo y un órgano judicial.
Costos	Los costos deben ser razonables y no tan altos como para desalentar las solicitudes de libertad de la información.
Reuniones abiertas	Las reuniones formales de los órganos públicos deben ser abiertas.

Fuente: ONG Article 19. 1999.



RECUADRO 15: LA COMISIÓN ELECTORAL DE INDIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La ley de Derecho a la Información introducida en India en 2005 promueve una cultura de mayor transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas. Introducida a continuación de las campañas por parte de miembros de la sociedad civil, la ley obliga a los órganos públicos a poner información a disposición del público. Se estableció un marco exhaustivo que incluye plazos limitados para respuestas a las solicitudes de acceso a la información y un mecanismo independiente de apelaciones. El deber de publicar contenido en la ley también obliga a aquellos órganos que se rigen por la ley a publicar activamente información de interés público de manera continua.

Como órgano constitucional permanente, la Comisión Electoral de India (ECI) pertenece a la clase de órganos que deben legalmente responder a las solicitudes de libertad de la información por parte de cualquier miembro del público. La ECI eligió funcionarios de información pública en las oficinas de funcionarios electorales directivos y designó una persona para manejar las apelaciones a las decisiones realizadas por los funcionarios de información pública sobre las solicitudes de acceso a la información.

La ECI estableció un esquema de publicación amplio y proactivo en concordancia con las provisiones legales, y lo publicó en su sitio web. Esto incluye un amplio espectro de información sobre los partidos políticos registrados, sus donaciones y cuentas de gastos, padrones de votantes borradores y finales, y datos pertenecientes a toda elección general para el *Lok Sabha* (la cámara baja del parlamento) y para elecciones legislativas estatales.

Más aún, la ECI publica proactivamente sus reglas y regulaciones, y los manuales y registros que tiene. También publica documentos de formulación de políticas y respuestas y presupuestos detallados relacionados con gastos administrativos.

Cualquier miembro del público puede hacer una solicitud de acceso de información a uno de los funcionarios de información pública, cuyos detalles están disponibles en el espacio público. Más aún, la ECI publica informes cuatrimestrales sobre las solicitudes de acceso a la información delineando respuestas a tales solicitudes.

La actitud proactiva de la ECI sobre acceso a la información ha aumentado la transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral en todo el país. Al establecer estructuras para responder a solicitudes de información y claramente establecer una política de publicaciones, la ECI ha aprovechado las exigencias de libertad de la información en beneficio del proceso electoral y su gestión.

■ PRINCIPIOS CLAVES

Los principios fundamentales para el acceso a la información se brindan en la Tabla 17.³⁶ Uno de éstos es que es deber de los órganos públicos publicar y distribuir información que tiene elementos de interés público. Los órganos públicos deben por lo tanto adoptar un abordaje proactivo para la publicación de información en el espacio público. Esto debe incluir un mínimo espectro de información para ayudar al público a entender las funciones y estructura del órgano, como así también avisos para toda consulta pública y actas de reuniones formales y personas de contacto.

Como es el caso en otras áreas relacionadas con el Artículo 19 del PIDCP, existen motivos limitados para denegar el acceso a información en manos de órganos públicos. Éstos deben pasar una prueba similar a la prueba de tres partes exigida para las restricciones a la libertad de expresión. Eso significa que: (1) si hay restricciones previstas por la ley, deben ser definidas estrictamente; (2) la no revelación de información debe sólo ocurrir en el caso en el que puede demostrarse que la publicación dañaría el objetivo citado; y, (3) no existe un interés público superior para publicar la información. Si se llega a la decisión de no revelar información, debe existir un derecho a apelación a un órgano administrativo independiente y/o a cortes.

TABLA 18: PRINCIPIOS PARA EXENCIONES (ONG ARTICLE 19)³⁷

Objetivos legítimos y exenciones justificadas

La lista completa de objetivos legítimos que podrían justificar la no revelación debe ser prevista por la ley. Esta lista sólo debe incluir intereses que constituyen motivos legítimos para denegar la revelación de documentos y debe estar limitada a asuntos tales como cumplimiento de la ley, privacidad, seguridad nacional, temas comerciales y otros temas confidenciales, seguridad pública o individual, y la efectividad e integridad de los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

Las exenciones deben ser definidas de manera estricta para evitar la inclusión de material que no daña el interés público legítimo.

Las denegaciones deben pasar una prueba de daño sustancial

No es suficiente que la información simplemente entre en el ámbito de un objetivo legítimo citado por la ley. El órgano público también debe demostrar que la revelación de la información causaría un daño sustancial a tal objetivo legítimo. En algunos casos, la revelación podría beneficiar y también dañar el objetivo [...] Para que la no revelación sea legítima en tales casos, el efecto neto de la revelación debe ser causar un daño sustancial al objetivo.

Interés público superior

Aún si puede demostrarse que la revelación de información causaría un daño sustancial a un objetivo legítimo, la información debe ser igualmente revelada si los beneficios de la revelación superan el daño [...] El daño al objetivo legítimo debe ser sopesado en función del interés público de hacer pública la información. En los casos en que este último es mayor, la ley debe prever la revelación de información.

■ PROCESO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Todos tienen derecho a solicitar y a que se les otorgue el acceso a la información en manos de órganos públicos. Las organizaciones también puede presentar pedidos de acceso a la información y los medios y periodistas tienen el mismo derecho al acceso a la información que un miembro del público, como también lo tienen los empleados de un órgano público. El propósito de la solicitud no tiene que ser declarado o justificado dado que es deber del órgano público proporcionar la información que ha almacenado. Todas las solicitudes de cualquier miembro del público, deben ser tratadas de igual manera. En la mayoría de los marcos de acceso a la información una solicitud puede hacerse en nombre de un miembro individual del público o de una organización y, en general, los órganos receptores no tienen que confirmar las identidades de quienes realizan el pedido.

Como parte de las obligaciones de los órganos públicos, se requiere informar abiertamente al público en general

de su derecho de acceso a la información de la organización. Esto frecuentemente se hace en forma de un pequeño cuadernillo que explica la función del acceso a la información, el mandato del órgano relevante y los procedimientos establecidos para responder a un pedido de acceso a la información. Algunos grupos tales como mujeres, personas con discapacidades y minorías lingüísticas podrían encontrar desafíos específicos para obtener acceso a información y podrían necesitarse medidas particulares en la divulgación del OGE para asegurar que todos los grupos sean conscientes de que tienen un acceso equitativo a la información pública.

Manejo de solicitudes

Cuando se recibe una solicitud de información, debe ser manejada de acuerdo a los principios establecidos por la ley. Dado que cualquiera en un órgano público puede recibir una solicitud, es particularmente importante que el OGE cuente con procedimientos claros para tratar con las solicitudes de información. Un proceso estándar sería que el OGE denomine a un equipo o persona para tratar con estos pedidos para que una vez

recibidos éstos puedan ser eficientemente transferidos a la oficina relevante. Una ilustración de la manera en que funciona este proceso en la Comisión Electoral de India se brinda en el Recuadro 15 (ver página 63). Los detalles básicos para realizar una solicitud válida pueden constar en el formulario de solicitud, junto con la información de contacto para recibir estas solicitudes.

Costos y marcos temporales

La legislación usualmente exige que las tarifas para procesar una solicitud de libertad de información sean razonables y que no constituyan un obstáculo para que las personas u otros realicen estos pedidos. Como regla general, las tarifas deben cubrir costos de fotocopiado y entrega, y no el costo del tiempo que el personal utiliza en manejar las solicitudes. Al recibirse la solicitud, normalmente se manda confirmación al solicitante notificándolo del tiempo de respuesta. La duración de este período es usualmente estipulada en la legislación correspondiente.

Notificación de denegación

En los casos en los que el OGE decide que la información no debe ser divulgada porque cumple con la prueba de tres partes, debe informarse al solicitante que su pedido ha sido denegado. El OGE necesita documentar tal denegación, conservando registros de los motivos por los cuales se ha denegado la solicitud y de quién la autorizó.

El proceso de apelación para solicitudes denegadas previsiblemente empieza con una revisión interna de la solicitud y de los motivos de denegación. Si la revisión refrenda la decisión de más bajo nivel, el solicitante debe tener el derecho de recurrir a un mecanismo administrativo de apelaciones independiente o a las cortes, dependiendo de la legislación nacional.

Anexo 1:

Estudios de caso sobre los esfuerzos apoyados por el PNUD en materia de medios y elecciones



ESTUDIO DE CASO 1:

APOYO A LA COBERTURA DE LOS MEDIOS
EN AFGANISTÁN (2004–2010)

■ Contexto

Afganistán ha experimentado una importante transición democrática desde el 2001. Su constitución de 2004 prevé la realización de elecciones directas para los comicios de puestos públicos realizados periódicamente desde 2004 y 2009, las elecciones parlamentarias en 2005 y 2010, y las elecciones a consejos provinciales en 2005 y 2009.

La ONU y la comunidad internacional apoyaron los esfuerzos de Afganistán para establecer una Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) en 2005. Previamente, las elecciones eran administradas por un Órgano Mixto de Gestión Electoral (Joint Electoral Management Body, JEMB) integrado por miembros de la ONU y de Afganistán, en el cual la ONU desempeñaba un papel ejecutivo.

Afganistán contaba con una experiencia limitada en prácticas democráticas, una falta de infraestructura nacional, condiciones climáticas extremas, temas de seguridad, y bajos niveles de desarrollo humano.³⁸ Estos desafíos se agregaron a las dificultades del OGE y de los partidos/candidatos para comunicarse con su electorado y destacaron la importancia de difundir esta información al público.

En 2004, el sector mediático estaba emergiendo de un período de censura y control estricto. Si bien las leyes sobre los medios fueron liberalizadas en 2002 y 2003 y permitían la creación de estaciones de radio comerciales y comunitarias, no era probable que los medios pudieran cubrir las campañas electorales de manera equilibrada e imparcial y que pudieran permitir un acceso igualitario a todos los candidatos y partidos.

Un bajo número de partidos políticos disputaban la elección pero con un número relativamente alto de candidatos independientes. Los medios se enfrentaron con el inmenso desafío de informar sobre las campañas electorales de todos estos candidatos dado que la ley electoral de 2004 exigía a todos los medios asegurar una cobertura justa de los candidatos.³⁹ También estableció una Comisión Electoral de Medios (Electoral Media Commission, EMC) para *“monitorear una información y cobertura justas de la campaña electoral [y] tratar con las quejas sobre violaciones de información y cobertura justas de la campaña electoral, o de otras violaciones de acuerdo a los procedimientos”*.⁴⁰

El PNUD apoyó el desarrollo y las actividades de la EMC a través del proyecto ELECT, *Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow* [Mejorando la Capacidad Legal y Electoral para el Mañana] (2006-2011).

Comisión de Medios

La EMC se ubicó inicialmente dentro del JEMB y luego dentro de la IEC una vez establecida.

La Comisión de Medios adoptó una típica estructura de consejo directivo, presidida por un grupo independiente de comisionados y asistida por un secretariado. El consejo directivo está integrado por cinco miembros que incluían un presidente designado por sus miembros. Su mandato cubría: (1) monitorear la cobertura de la campaña por parte de los medios; (2) manejar el proceso de quejas relacionados con problemas en la cobertura de los medios; y (3) diseñar e implementar un esquema de propagandas electorales de candidatos para proporcionar tiempo de aire gratuito y facilidades de producción a los candidatos.

La EMC también desarrolló sus propios procesos sobre la manera en la cual recibir y manejar las quejas con plazos y procedimientos claros a seguirse junto con un derecho de apelación.

Este modelo de regulación se construyó sobre la base de un proceso co-regulatorio con la comisión de medios trabajando en estrecha colaboración con el sector de medios. Como muchas de las estructuras auto-regulatorias requeridas para que la industria de medios estableciera sus propios estándares aún estaban por desarrollarse, la EMC emitió códigos de conducta antes de cada elección que ampliaban en detalle los principios establecidos por la ley.

Sin embargo, la EMC encontró algunas dificultades para asegurar la divulgación y el entendimiento adecuado de su mandato, especialmente en el primer ciclo electoral cuando el concepto de monitoreo independiente y la provisión de tiempo de antena gratuito constituían novedades.

Programa auspiciado de publicidad y debates de candidatos

La EMC organizó debates de candidatos en radio y televisión y otros foros para aumentar el acceso de los candidatos a los medios. Sin embargo, su iniciativa emblemática de acceso fue el esquema de acceso directo para candidatos que inició en 2005, que fue financiada a través del proyecto del PNUD y otros donantes. Esto permitió que los candidatos produjeran y transmitieran sus mensajes de campaña. Para las elecciones parlamentarias y de consejos provinciales esto representó un enorme emprendimiento debido al gran número de candidatos.

Las propagandas electorales de candidatos consistieron en cortos en los cuales los candidatos podían elegir diferentes formatos de dos a cinco minutos de duración. Fueron producidos con la ayuda de estaciones locales de radio y televisión que las transmitieron y los candidatos pudieron elegir en qué medios transmitir sus cortos. Aproximadamente la mitad del tiempo total de aire dedicado a la campaña por los medios formó parte de programación generada desde este esquema.

Cada emisora participante en el esquema debía verificar la identidad del solicitante para los cortos en función de la lista de candidatos y completar un formulario de autorización que era enviado al secretariado de la comisión de medios para su verificación. Tras su aprobación, iniciaba la producción.

Las pautas generales de producción fueron publicadas para ayudar a las emisoras en temas de administración y producción. Se ofrecieron capacitaciones antes que comenzara la iniciativa para asegurar que los participantes del esquema cumplieran estrictamente con los procedimientos y estándares.

Si bien este proceso permitió a más de 3.000 candidatos aparecer en sus propios cortos de campaña de radio o televisión en una de las 40 estaciones de radio o televisión de Afganistán en 2005, esto representó sólo aproximadamente el 53 por ciento de los candidatos. Uno de los problemas señalados por observadores fue que cada candidato tenía muy poco tiempo de emisión debido al número de candidatos.⁴¹ En 2010, fueron tres minutos en televisión y seis minutos en radio. Los índices de participación de 2010 fueron también sólo del 18,4 por ciento en la capital Kabul, y 48 por ciento en el resto del país.⁴²

Un punto destacado fue la participación de candidatas mujeres, ya que el 77 por ciento de ellas usó este recurso como parte de su campaña en 2005. Este porcentaje más alto también refleja algunos de los otros esfuerzos de asistencia para fortalecer la participación de votantes y candidatas mujeres.

Monitoreo de los medios

La EMC también estableció unidades de monitoreo de los medios en los centros urbanos principales para monitorear el cumplimiento con el programa de tiempo de antena gratuito y con códigos de conducta. Para esto se subcontrató a una ONG local y se cubrieron más de 57 medios en 17 provincias en 2005, y 48 medios en 2010.

Este monitoreo brindó informes periódicos a la EMC que le permitieron seguir de cerca la cobertura de los medios y la implementación del esquema de tiempo de antena. Los monitores de los medios también analizaron la cobertura de noticias y proporcionaron una evaluación del cumplimiento general del programa con los códigos de conducta. Esto fortaleció más aún la base de evidencia que necesitaba la EMC para tomar decisiones en relación a las quejas.

■ Logros y desafíos principales

La Comisión de Medios representa la primera vez que un órgano independiente se establece para supervisar a los medios en Afganistán bajo el principio de supervisión independiente que respetó la libertad de expresión en los medios y que buscó promover obligaciones de programación positivas y diversidad.

Sin embargo, los plazos cortos de tiempo establecidos por la ley electoral limitaron que la EMC llegara a candidatos y casas de medios para asegurar que conocieran el esquema. Esto fue agravado por la limitada infraestructura de comunicaciones en aquel momento, las condiciones climáticas y el terreno inhóspito, razones que hicieron difícil que la EMC llegara a todas las partes del país.

A pesar de los desafíos, la EMC demostró que pudo implementar el esquema de tiempo de antena y que pudo tomar decisiones independientes e imparciales, y servir como modelo para la futura regulación independiente de los medios.

■ Rol de las colaboraciones

La EMC trabajó con la industria establecida de medios para asegurar su apoyo a las ambiciosas iniciativas de su mandato. Esto constituyó un primer paso fundamental en tanto la participación de los medios fue esencial para la implementación exitosa del esquema de emisiones de campaña.

Una de las primeras actividades fue realizar una encuesta sobre el alcance de los medios en el país y evaluar la factibilidad de trabajar de manera conjunta. La EMC también consultó a los medios en el desarrollo de los códigos de conducta. Más tarde brindó capacitación a los medios

sobre el código y temas administrativos relacionados con el programa de tiempo de antena gratuito. Todo esto ayudó a construir las relaciones que necesita un órgano de supervisión independiente para tener éxito.

La EMC también ofreció sesiones informativas especiales para candidatos en todo el país para promover una mayor concientización sobre su rol y programas, y uso.

■ Conclusión

La posibilidad de que la gente elija sus representantes a cargos públicos dentro de diferentes opciones genera una rendición de cuentas en las políticas públicas. La cobertura de los medios es una parte clave de este proceso y el trabajo de la EMC ha ayudado a los medios afganos a estar mejor posicionados para reaccionar a los requisitos necesarios de una cobertura justa y equilibrada de los candidatos.

La Comisión de Medios constituyó un concepto nuevo en Afganistán cuando fue establecida en 2004 y retuvo una presencia clave en los comicios de 2009/2010. En términos generales, se considera que ha llevado adelante un trabajo profesional y que, con el apoyo del PNUD y de donantes, pudo desempeñar su rol regulatorio de supervisión de los medios y de adjudicación de quejas en los períodos de campaña.

El acceso auspiciado a publicidades políticas aumentó el acceso de los candidatos a los medios, y amplió la información brindada al electorado. El carácter independiente de la comisión y sus procedimientos otorgaron al público y a los candidatos un mecanismo accesible de reparación que funcionó dentro de los parámetros regulatorios establecidos para proteger el carácter equitativo de la cobertura mediática.

La EMC demostró que es posible supervisar a los medios aún en los contextos de mayor desafío y sin violar la libertad de expresión.

Al fallar el desarrollo de un regulador audiovisual permanente e independiente para que adopte este rol, la comisión temporaria seguirá constituyendo una parte importante de la estructura regulatoria de los medios para las elecciones en un futuro cercano.

■ Referencias

- Comisión de Medios. 2010a. *Procedure on Electoral Campaign and Fair, Balanced and Impartial Reporting of Mass Media on 2010 Wolesi Jirga Elections* [Procedimientos para la Campaña Electoral y la Cobertura Equitativa, Equilibrada e Imparcial de los Medios Masivos sobre las Elecciones para la Cámara del Pueblo (*Wolesi Jirga*) de 2010]. Inédito.
- Comisión de Medios. 2005a. *Instructional Manual for Radio and Television Stations: The Sponsored Advertising Scheme* [Manual de Instrucciones para Estaciones de Radio y Televisión]. Inédito.
- Comisión de Medios. 2005b. *Media Commission Final Report on the 2005 Elections* [Informe Final de la Comisión de Medios sobre las Elecciones de 2005]. Inédito.
- Comisión Electoral Independiente. 2009a. *Code of Conduct of Media* [Código de Conducta de los Medios]. Inédito.
- Comisión Electoral Independiente. 2009b. *Code of Conduct for State-run Media* [Código de Conducta de los Medios Estatales]. Inédito.
- Comisión Electoral Independiente. 2009c. *Internal Procedure of the MC (Media Commission)* [Procedimientos Internos de la Comisión de Medios]. Inédito.

- Comisión Independiente de Medios. 2010b. *Rules for Mass Media Activities During the Silence Period of the Electoral Campaigns till the Final Announcement of Results through the IEC* [Reglas para las Actividades de los Medios Masivos Durante el Período de Silencio de las Campañas Electorales hasta el Anuncio Final de los Resultados por el IEC]. Inédito.
- Órgano de Gestión Electoral Conjunto. 2005a. *Decision Number 43. Adoption of Regulation on the Media Commission and the Mass Media* [Decisión Número 43. Adopción de Regulación para la Comisión de Medios y los Medios Masivos]. Inédito.
- Órgano de Gestión Electoral Conjunto. 2005b. *Regulation on the Establishment of the Media Commission and Mass Media Coverage of the Elections* [Regulación para el Establecimiento de una Comisión de Medios y para la Cobertura de los Medios Masivos de las Elecciones]. Inédito.
- Órgano de Gestión Electoral Conjunto. 2005c. *Mass Media Code of Conduct* [Código de Conducta de los Medios Masivos]. Inédito.
- Órgano de Gestión Electoral Conjunto. 2005d. *Regulation on Media Accreditation* [Regulación para la Acreditación de los Medios]. Inédito.
- Parlamento Europeo. 2006. *Account of the mission to observe the parliamentary elections in Afghanistan, 15-20 September 2005* [Reporte de la Misión de Observación de las Elecciones Parlamentarias en Afganistán, 15-20 de septiembre 2005].
- PNUD. 2009. *Mid-Term Evaluation of the Project Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow (ELECT), 2009* [Evaluación de Medio Término del Proyecto ELECT, 2009].
- Unión Europea. 2010. *Islamic Republic of Afghanistan, Parliamentary Elections, 18 September 2010, Final Report* [República Islámica de Afganistán, Elecciones Parlamentarias, 18 de septiembre de 2010, Informe Final].



ESTUDIO DE CASO 2:

APOYO A LA COBERTURA MEDIÁTICA DE LAS ELECCIONES EN SIERRA LEONA EN 2007

■ Contexto

Las elecciones nacionales de 2007 en Sierra Leona fueron las segundas elecciones generales luego del Acuerdo de Paz de Lomé de 1999 y el despliegue subsecuente de la misión de consolidación de la paz de la ONU (MINUSIL). Fueron consideradas como una prueba vital para el desarrollo de la democracia en tanto fueron las primeras elecciones organizadas bajo plena responsabilidad nacional desde el regreso a la paz y del establecimiento de la Comisión Electoral Nacional (National Electoral Commission, NEC). Si bien hubieron incidentes, observadores nacionales consideraron que estas elecciones marcaron un “*significativo y positivo desarrollo en el progreso de Sierra Leona hacia la consolidación de la democracia y de la paz*”.⁴³

A pesar de las provisiones constitucionales y legales que garantizaban el acceso de todos los candidatos y partidos políticos a emisoras radiales y televisivas, la falta de una emisora pública independiente y de capacidad mediática significó que el logro de los principios más importantes de tales provisiones, tales como cobertura equilibrada e igual acceso para candidatos, era impracticable sin la asistencia internacional de un programa de apoyo a los medios.

La cobertura de los medios de los comicios de 2007 fue también un tema sensible. Los dos principales partidos políticos eran particularmente conscientes de la importancia de los medios por lo que cada uno había establecido su propia estación de radio – *We Yone* (partido APC) y *Unity Radio* (partido SLPP) – que emitían material y noticias partidarias de campaña.

Se necesitaba apoyar voces independientes y objetivas en los medios para asegurar que los votantes recibieran el espectro de información necesario para votar de manera informada y para que los candidatos tuvieran la oportunidad de conseguir votantes a través de los medios masivos.

El PNUD, a través del proyecto Apoyo a la Reforma Electoral y a la Comisión Electoral Nacional ayudó a brindar asistencia técnica, desarrollo de capacidad y apoyo para las elecciones de 2007. La ONU estableció una estación de radio en Sierra Leona al implementarse UNAMISIL. Si bien fue inicialmente establecida para explicar el mandato de la misión de la ONU y para promover la reconciliación y la tolerancia, se convirtió en una emisora radial líder con una amplia gama de programación que atrajo a audiencias nacionales crecientes llegado el momento de las elecciones de 2007.⁴⁴

La Radio de la ONU fue ampliamente percibida en las encuestas de opinión pública como la estación de radio más confiada y fue la única emisora nacional en el país. Esto la convirtió en una importante plataforma para candidatos y partidos políticos para los comicios de 2007.

Dotada en gran medida de periodistas locales con un pequeño grupo de experimentados profesionales internacionales en medios de comunicación, la Radio de la ONU impartió un variado espectro de información sobre el proceso y campañas electorales durante el período de las elecciones.

El día de los comicios, desplegó 40 periodistas adicionales para aumentar la cobertura de este evento nacional. Transmitió a los oyentes cobertura en vivo durante el día.

Panel de monitoreo de los medios

Sierra Leona tiene un Consejo Independiente de Medios que fue establecido en el 2000 como órgano regulador estatutario. En el período electoral de 2007, se estableció un Panel Independiente de Monitoreo y Arbitraje de los Medios (IMMRP) de manera temporaria para proporcionar un mecanismo auto-regulatorio para monitorear la cobertura mediática del período de campaña. El IMMRP fue el resultado de largas conversaciones que llevaron a la elaboración y firma de un código de conducta para los medios antes del comienzo del período de campaña. El código de conducta fue desarrollado por la Asociación de Periodistas de Sierra Leona (*Sierra Leone Association of Journalists, SLAJ*) con el apoyo de la Oficina Integrada de la ONU en Sierra Leona (UNIOSIL) y del PNUD.

El IMMRP formó un Panel Independiente de Monitoreo de los Medios como esfuerzo para monitorear las actividades de los medios durante la campaña y para ayudar a mantener los estándares. El Panel Independiente de Monitoreo de los Medios, el IMMRP y la SLAJ actuaron como puntos de referencia claves para los medios, pero de acuerdo a algunos observadores, su trabajo fue restringido por limitaciones económicas y de capacidad, que incluyeron la capacidad para hacer cumplir algunas de las provisiones del código de conducta.⁴⁵

Apoyo a la producción de contenidos innovadores

Con el objetivo de fortalecer la capacidad y el volumen de la producción de contenido, el PNUD y los donantes apoyaron a organizaciones tales como la Fondation Hironnelle (*Cotton Tree News, CTN*) y *Search for Common Ground (SFCG) (Talking Drum Studios)*. Uno de los desafíos claves para la asistencia a los medios en Sierra Leona fue crear un conjunto de talentos para producir contenido para la industria de emisoras. Con el apoyo a estas organizaciones se estableció una red de 20 estaciones de radio comunitarias afiliadas en toda Sierra Leona.

SFCG había venido trabajando en Sierra Leona desde el año 2000 en iniciativas para aumentar la tolerancia y comprensión entre comunidades divididas, y en 2002 estableció la Red Radial Independiente (IRN) para dar apoyo a las elecciones.

Se diseñó un método simple e ingenioso de distribución para difundir la programación sobre las elecciones a través del grabado de programas en casetes de audio y de su distribución a través del sistema de transporte público, asegurando que el contenido alcanzara el nivel local.

Los miembros de la estación de radio de la IRN, junto con las OSC, se comprometieron particularmente con las elecciones de 2007 y extendieron su cobertura hasta incluir propagandas electorales de partido y otra programación innovadora como series de historias dramáticas. En el día de los comicios, la IRN desempeñó un rol clave de información al público sobre votación y recuento de votos.

Luego de una capacitación, la IRN desplegó 420 periodistas de radio en todo el país, particularmente en áreas aisladas, lugares en los que la tensión era alta o en los que los miembros del público no tenían acceso a radios locales o a fuentes de noticias.

Los informes se transmitían a la capital, Freetown, en la que la cobertura en directo de las elecciones continuó día y noche, brindando a los oyentes un acceso fundamental a los eventos del día incluyendo el proceso de recuento.

■ Logros y desafíos principales

Al utilizar los recursos de la Radio de la ONU y las instalaciones de producción de contenido de CTN y SFCG, los votantes tuvieron acceso a un amplio espectro de voces durante la campaña electoral como así también a información precisa y más equilibrada. Esto respondió a dos problemas principales: producción de contenido y limitaciones de distribución.

La Radio de la ONU en particular pudo brindar una cobertura equilibrada y proporcional en cumplimiento de las leyes electorales de Sierra Leona, demostrando que los periodistas locales participantes podían proporcionar una cobertura que cumpliera con los estándares internacionales en información sobre elecciones.

El apoyo a CTN y a la IRN también aportó dividendos similares en tanto el monitoreo de los medios mostró que las emisoras radiofónicas comunitarias y privadas en todo el país brindaron al público una variada cobertura sobre las elecciones de acuerdo a las provisiones legales.⁴⁶

Durante el período de campaña, el IMMRP y la SLAJ interactuaron consistentemente con editores y periodistas pares en todo el país, resaltando temas a la industria. También realizaron declaraciones públicas y se desempeñaron como mentores para la generación de periodistas más jóvenes.

Estas instituciones también desempeñaron un rol importante al tratar con áreas potenciales de conflicto entre los medios y los partidos políticos y actuaron como mediadores en algunas ocasiones importantes.

■ El rol de las colaboraciones

La estrecha coordinación entre colaboradores fue clave para el éxito del programa de 2007. Un estudio de la OSCE encontró que la armonización de asistencia electoral en Sierra Leona fue un ejemplo de buena práctica que ilustró los beneficios de coordinación de donantes, que aportó dividendos claros en términos del logro de los objetivos previstos.

Los miembros del IMMRP y la SLAJ colaboraron estrechamente con el Panel Independiente de Monitoreo de los Medios en el desarrollo de un marco regulatorio para los medios para el período de campaña, ayudando a generar consenso entre las partes interesadas sobre el marco del Panel Independiente de Monitoreo de los Medios.

Un acuerdo entre CTN y la Radio de la ONU para poner al aire la producción del CTN en la Radio de la ONU brindó beneficios mutuos que maximizaron el alcance e impacto del contenido producido con el apoyo de programas de asistencia.

■ Legado y continuación de la experiencia

La visión de largo plazo para el apoyo del PNUD al sector mediático fue desarrollar bases para la creación de un sistema de entes públicos de radiodifusión en Sierra Leona a través de la reestructuración de la emisora pública. Es en este contexto que en el 2010 se dio una incorporación de la Radio de la ONU y la emisora de propiedad pública. Esta se rebautizó *Sierra Leone Broadcasting Corporation* (SLBC).

Antes del traspaso de la Radio de la ONU a propiedad nacional, se introdujo un programa de reforma para reorganizar las estructuras de gestión y prácticas de trabajo de la recientemente lanzada SLBC.

Al respecto, es muy pronto para evaluar la forma en la cual esta incorporación se desenvolverá en el largo plazo. El rol positivo desempeñado por la Radio de la ONU en los casi 10 años de su existencia se reflejó en la cobertura electoral diversificada como así también en su legado de elevación de estándares en la naciente industria de emisiones que ha proliferado en los últimos años. Es sin embargo prematuro determinar cuál será su legado a largo plazo para el sector mediático.

■ Conclusión

El apoyo a los medios durante el período electoral en Sierra Leona fue exitoso porque generó consenso tanto en grupos nacionales de partes interesadas como en la comunidad internacional, y pudo reaccionar a problemas reales y ofrecer soluciones claves junto con la comunidad mediática.

El apoyo de donantes ayudó a periodistas nacionales a superar problemas técnicos en la cadena de suministros de las emisoras, tanto en producción de contenidos como en esferas de distribución, gracias a esta cooperación. Esto permitió eludir obstáculos y permitió que los periodistas, muchos de ellos relativamente nuevos en la industria mediática, cubrieran las elecciones de manera variada e imparcial.

Como resultado, los votantes pudieron tener acceso a debates de candidatos y a propagandas electorales de partidos, como así también a noticias imparciales y campañas de candidatos. Pudieron ir a las mesas electorales bien informados porque habían tenido acceso a una diversidad de puntos de vista.

■ Referencias

- *BBC World Service Trust y Search for Common Ground. 2007. Media Use and Attitudes Towards Media in Sierra Leone* [Uso de los Medios y Actitudes con respecto a los Medios en Sierra Leona]. <http://www.hirondelle.org/wp-content/uploads/2011/03/MediainSierraLeone2007.pdf>.
- Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (*Department for International Development, DFID*). 2008. *Promoting Information and Voice for Transparency on Elections* (PIVOT) [Promoción de la Información y de la Voz para la Transparencia de las Elecciones], Evaluación Final de Programa.

- Fondation Hirondelle. 2009. *Cotton Tree News: Strengthening the Media in Sierra Leone* [Refuerzo de los Medios en Sierra Leona] <http://www.globalgiving.org/pfil/4093/projdoc.pdf>.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. 2007. *Final Report on 2007 Parliamentary and Presidential Elections 11 August 2007 and Second Round Presidential Election 8 September 2007* [Informe Final sobre las Elecciones Parlamentarias y Presidenciales del 11 de Agosto de 2007 y sobre la Segunda Ronda de la Elección Presidencial el 8 de septiembre de 2007].
- Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona. 2010. *Annual Workplan 2010-11, Development of an Independent National Public Broadcasting Service for Sierra Leone* [Plan de Trabajo Anual 2010-11, Desarrollo de un Servicio de Radiodifusión Pública Nacional Independiente para Sierra Leona]. http://www.sl.undp.org/2_focus/slbcAWP.pdf.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Sin fecha. *Case study: Harmonisation of donor support to aid the election process in Sierra Leone* [Estudio de Caso: Armonización del Apoyo de Donantes para ayudar al Proceso Electoral en Sierra Leona]. http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34541_46161749_1_1_1_1,00.html.
- Orme, W. 2010. *Broadcasting in UN Blue: The Unexamined Past and Uncertain Future of Peacekeeping Radio*. [La Radiodifusión en Azul ONU: El Pasado no Estudiado y el Porvenir Incierto de las Radios de Consolidación de la Paz]. <http://cima.ned.org/publications/research-reports/broadcasting-un-blue>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. Final Report, United Nations Electoral Assistance Team, Sierra Leone [Informe Final del Equipo de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, Sierra Leona].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. Post Conflict Public Service Broadcasting: Focus on Sierra Leone [Radiodifusión de Servicio Público Post-Conflicto: Foco en Sierra Leone]. En *Democratic Governance Group Annual Report 2007 [Informe Final del Grupo de Gobernabilidad Democrática 2007]*. http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=1547890.



ESTUDIO DE CASO 3:

APOYO A EQUITY NEWS [NOTICIAS EQUIDAD] EN CAMBOYA (2003–2012)

■ Contexto

Desde las elecciones de 1993 organizadas por la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), se han llevado a cabo elecciones cada cinco años para la Asamblea Nacional en Camboya.

A pesar de la consolidación de estructuras parlamentarias y elecciones periódicas, las estructuras y cultura democráticas siguieron siendo frágiles. El Partido Popular Camboyano (*Cambodian People's Party*, CPP) ha dominado el espacio político desde 1993 con una alianza frágil con el Frente Unido Nacional para una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (*National United Front for Independent, Neutral, Peaceful and Co-operative Cambodia*, FUNCINPEC) de propensión monárquica. El período previo a las elecciones de 2003 fue marcado por violencia e intimidación políticas, y los resultados de las elecciones llevaron a una paralización que duró más de 10 meses.⁴⁷

El sector mediático fue diezmado bajo el Khmer Rouge y la información era severamente controlada. La Radio APRONUC reintrodujo el concepto de medios e información libre en Camboya. Desde entonces, el sector mediático ha crecido, pero en el período previo a las elecciones

de 2004 estaba todavía dominado por los medios estatales y por información partidaria.⁴⁸ La programación de las emisoras de propiedad pública, Televisión Nacional Kampuchea (TVK) y Radio Nacional Kampuchea (RNK), era ampliamente percibida como carente de equilibrio y de independencia del gobierno, y raramente cubría figuras de la oposición.

Este contexto limitaba la posibilidad de los votantes de recibir información y noticias sobre candidatos y partidos que disputaban los comicios.

A la luz de esto, el PNUD desarrolló el Programa de Fortalecimiento de la Democracia y de los Procesos Electorales (*Strengthening Democracy and Electoral Processes Programme*, SDEP) en colaboración con asociados internacionales para el desarrollo y el gobierno. Un componente clave de este programa fue responder a la falta de información sobre plataformas de partidos políticos y sobre importantes temas que afectaban a Camboya, y tuvo la intención de informar al electorado y a promover debates y diversidad en los medios. Algo de este apoyo se basó en el concepto conocido como *Equity News*, que fue realizado en colaboración con el Ministerio de Información.

El concepto original de *Equity News* se diseñó con anterioridad a las elecciones de 2003 y fue delineado en un acuerdo entre el PNUD y TVK, al que se alude como 'acuerdo de equidad' (*equity agreement*). Este acuerdo brindó las bases para una colaboración extraordinaria entre el PNUD y TVK que constituyó una unidad de producción asignada a trabajar únicamente en la creación de una serie de programas cotidianos de televisión y radio, que habrían de transmitirse durante el período de campaña.

Se firmó un segundo acuerdo en 2007 para relanzar el concepto de *Equity* para cubrir las elecciones de 2007 y 2008. Durante este segundo período, *Equity News* extendió su repertorio de programación hasta incluir noticias más amplias de gobernabilidad y boletines de asuntos de actualidad.

Equity News obtuvo un espacio de programación a través de un arreglo con la TVK y la RNK. Esto garantizaba tiempo de antena nacional en estos canales para la programación producida además del apoyo a la unidad de producción dentro de la TVK para producir los espectáculos de *Equity News*.

En el comienzo de este apoyo, el PNUD proveyó equipo, asistencia financiera y expertos técnicos que trabajaron junto con expertos nacionales, lo que incluyó periodistas y editores del Instituto para Políticas Públicas de Medios de Comunicación y la Sociedad Civil (*Institute for Media Policy and Civil Society*) que asistieron en el diseño de la iniciativa.

■ Equity News

Equity News fue un concepto que produjo programación relacionada con las elecciones para televisión y radio para cubrir candidatos y sus partidos políticos de manera equitativa y en un contexto en el cual las emisoras nacionales carecían de la capacidad para cubrir las elecciones de acuerdo con estándares profesionales.

El equipo de *Equity News* estaba integrado por un grupo de 17 periodistas y personal técnico de la TVK que trabajaba a la par de un pequeño grupo de profesionales internacionales en medios de comunicación que brindaban mentorías y capacitación para el equipo.

Como unidad de producción independiente, *Equity News* estableció sus propios valores editoriales delineados en un código de conducta, y su personal recibió capacitación en estándares periodísticos básicos. Sin embargo, la mayor parte del proceso de aprendizaje fue en el empleo mismo, trabajando en la producción del contenido de los episodios.

El formato y altos estándares de este modelo de periodismo se aplicaron a su cobertura de las elecciones de 2003, 2007 y 2008, con modificaciones basadas en el contexto de cada elección.

Equipos reducidos de periodistas viajaron por el país luego de las campañas de los partidos políticos, y recopilaron filmaciones e informes para enviar a los editores del estudio.

Luego los programas habrían de editarse y moldearse de acuerdo a una fórmula diseñada para asignar tiempo de antena a los partidos políticos. Se utilizó una fórmula diferente para adecuarse a los diferentes contextos de cada elección, si bien todos usaron estándares internacionales para asignar tiempo al programa.

Otras innovaciones incluyeron los aportes por parte de miembros del público (vox pop) y la sociedad civil, como así también de expertos en temas particulares en torno a las elecciones. Los grupos vulnerables y desfavorecidos fueron incluidos por primera vez en programas, como esfuerzo para derribar barreras tradicionales y para expandir el acceso de estos grupos a los medios.

Los programas finalizados fueron transmitidos por la TVK y la RNK para audiencias en toda Camboya.

En el curso de su desarrollo, *Equity News* también estableció un programa de noticias semanales y una revista de asuntos de actualidad, *Equity Weekly* [Semanaario Equidad], que fue lanzado para discutir temas de políticas públicas. Áreas como salud, educación y pobreza fueron todos temas de informes, extendiendo la marca hasta incluir noticias periódicas semanales y programas de asuntos de actualidad.

■ Logros y desafíos principales

En el contexto de Camboya, los resultados de la iniciativa *Equity News* fueron completamente novedosos. Por primera vez en elecciones en Camboya, existió un programa que brindó acceso equitativo a candidatos y partidos políticos basado en principios de prácticas óptimas de periodismo internacional.

Equity se basó en sus éxitos para expandir su marca de alta calidad en periodismo de asuntos de actualidad en nuevas áreas de información. En suma, *Equity News* ha producido:

- Quince programas diarios de noticias de 10 minutos de duración que salieron al aire en el canal de televisión nacional durante el período de campaña de 2003.
- Trescientos cuarenta minutos de televisión original sobre campañas para las elecciones de consejos comunales. Esto incluyó 12 episodios de 15 a 23 minutos de duración.
- Niveles similares de producciones originales para las elecciones nacionales de 2008 (25 programas de 20 minutos de duración).
- Cobertura de 31 debates de candidatos para las elecciones de consejos comunales en 10 provincias y 22 debates que fueron organizados para las elecciones nacionales en 2008 por el Instituto Democrático Nacional (*National Democratic Institute, NDI*).
- Doscientos veintiocho episodios de *Equity Weekly* que la TVK transmitió para la audiencia nacional entre mayo de 2007 y marzo de 2012. Éstos cubrieron temas sociales y políticos que fueron desde derechos humanos y pobreza hasta economía y deportes.

Todos los programas de *Equity* fueron transmitidos por la televisión nacional en los horarios de máxima audiencia con la repetición del programa de la noche transmitido a la mañana

siguiente. Las emisiones radiofónicas de formato similar también fueron producidas y los debates de candidatos fueron transmitidos en todo el país por emisoras públicas y privadas.

Existieron dos actividades centrales utilizadas para ayudar a *Equity News* a mantener altos estándares editoriales en el trabajo de su equipo.

La primera fue diseñar un sistema que asignara tiempo para los diferentes partidos políticos basado en prácticas estándar. Esto evolucionó para adecuarse al contexto de cada elección.

Esto posibilitó la introducción de prácticas profesionales de redacción en torno a cuestiones de equidad en la distribución de tiempo a candidatos y partidos políticos.

Si bien se reservan usualmente para formatos tales como propagandas electorales de partido, las cuotas de tiempo establecieron límites claros para las decisiones editoriales y proporcionaron parámetros transparentes para candidatos y partidos políticos antes de la producción.

La segunda actividad fue introducir métodos profesionales de producción. Esto significó que el equipo editorial trabajaría de acuerdo a un calendario de producción y a valores internacionales de redacción.

Se mantuvieron los rigurosos estándares editoriales delineados en el código de conducta y se logró una alta calidad de recolección de noticias, periodismo, edición y producción de programa a través de una mezcla de profesionales nacionales e internacionales trabajando en conjunto.

Al desarrollarse, el programa incluyó temas a largo plazo de planificación, auspicio, marca y mercadeo, que son esenciales para la industria televisiva.

También evolucionó pasando *Equity News* a nuevas plataformas mediáticas en Internet para llegar a generaciones más jóvenes de televidentes.

Se superaron numerosos desafíos en el desarrollo de *Equity*. En 2003, la emisora TVK de propiedad pública era ampliamente vista como dominada por una cultura de censura formal y auto-censura, y muchos periodistas nunca habían sido expuestos a un periodismo independiente. Esto resultó en una profunda desconfianza entre políticos y periodistas.

Muchos de estos obstáculos se superaron gradualmente en tanto las partes interesadas llegaron a sentirse más a gusto con el concepto y programación de *Equity*.

La confianza fue un factor crucial en el mantenimiento del apoyo a lo largo del programa y las relaciones de las partes interesadas desempeñaron un rol importante, a todo nivel, para asegurar el compromiso continuo de la filosofía de la marca y del concepto de *Equity*.

■ El rol de las colaboraciones

Una clave para la colaboración entre el PNUD y TVK fue que los acuerdos establecían claramente los roles y responsabilidades de ambos asociados antes de cada ciclo del programa de *Equity*.

Esto proporcionó claridad de propósito y aseguró que cuando surgían problemas inevitables, podría remitirse a un documento delineando sus acuerdos.

De la misma manera, fue importante contar con administradores de alto nivel y ministerios que apoyaran el proyecto. En un ambiente polarizado, un programa novedoso como *Equity* estaba destinado a enfrentar alguna resistencia inicial pero el hecho de que formuladores de decisiones de alto nivel del Ministerio de Información apoyaran el programa ayudó a superar obstáculos.

La colaboración que se desarrolló en la redacción entre los profesionales de medios de comunicación fue también un factor esencial en el éxito de *Equity* y en el panorama a largo plazo de su diseño, y la mezcla de profesionales de medios de comunicación trabajando lado a lado proporcionó un equilibrio que fue central para mantener los estándares.

■ Legado y continuación de la experiencia

Basándose en su éxito, *Equity News* comenzó a desarrollar nuevos formatos para explorar oportunidades en los nuevos medios y en Internet.

Comenzó a pensar en cómo llegar a los importantes mercados de jóvenes en Internet usando herramientas de los medios de comunicación sociales como así también redes de teléfonos celulares.

Esto ha abierto una nueva dimensión en la televisión y radio de Camboya en tanto la audiencia se empodera para participar en discusiones sobre temas sociales y políticos con impacto en sus vidas.

A partir de esta experiencia con *Equity News*, el PNUD ha ampliado también sus actividades de educación cívica y divulgación pública y ha reconocido cada vez más el rol que los nuevos medios pueden desempeñar en la promoción de conceptos tales como virtud cívica y capital social. Estas herramientas se están utilizando para alentar presiones por parte de la demanda a favor de la gobernabilidad y la rendición de cuentas, que son esenciales para el desarrollo futuro de Camboya.

El PNUD junto con asociados de desarrollo ha lanzado un programa de multimedia y divulgación a medida para obtener la participación de los jóvenes. Esto es para alentar el compromiso cívico de grupos de jóvenes a través de la utilización de herramientas y plataformas multimedia de campañas, y una combinación de contenido de entretenimiento y educativo.

■ Conclusión

Equity News respondió a una necesidad real de cobertura imparcial y variada de las campañas electorales. También entendió en el comienzo que el desafío era profesionalizar las estructuras de trabajo dentro del contexto de la redacción, y para hacer esto era esencial mirar más allá de los modelos menos efectivos de capacitación periodística basados en formatos de aulas.

La estrategia de mentoría y colaboraciones con profesionales de medios nacionales e internacionales trabajando lado a lado brindó un contexto en el que se desarrollaron y mantuvieron los estándares de periodismo.

El programa fue posible por un consenso entre funcionarios gubernamentales y el PNUD. Esto abrió una ventana dentro de la televisión y radio estatales para una programación imparcial y aseguró un alcance nacional al contenido de *Equity News*. Los profesionales de medios que trabajaron en la producción de programas y el compromiso para ponerlos en el aire sin interferencia editorial marcaron una verdadera diferencia.

A pesar de esto, el 15 de marzo de 2013, *Equity News*, que fue creada en 2003 con el objetivo de promover la gobernabilidad a través de programas de noticias basados en temas y de ofrecer una voz a la oposición política en una TVK administrada por el estado, fue suspendida de manera permanente por el Gobierno de Camboya y el PNUD, y no salió al aire antes de las elecciones nacionales de julio del 2013. Esto fue a continuación de informes del Gobierno y críticas del público general a la investigación de temas políticamente sensibles en Camboya.

En conclusión, mientras existió, *Equity News* brindó a televidentes y oyentes una marca distintiva de información de calidad, tanto durante los períodos de campañas electorales como en noticias y asuntos de actualidad. A través de ella, la cultura de periodismo en *Equity News* se convirtió en un punto de referencia en el paisaje de emisoras de Camboya.

■ Referencias

- *Article 19*. 2006. *Baseline Survey for Cambodia: Freedom of Expression and the Media* [Encuesta de Referencia para Camboya: Libertad de Expresión y Medios]. Consultado el 14 de marzo de 2012. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/cambodia-baseline-study.pdf>.
- *Asia Foundation*. 2002. *Democracy in Cambodia: A Survey of the Cambodian Electorate* [La Democracia en Camboya: Una encuesta del electorado de Camboya] <http://asiafoundation.org/pdf/DemocracyinCambodia.pdf>.
- Comité para Proteger Periodistas (*Committee to Protect Journalists*). 2003. *Attacks on the Press 2003: Cambodia* [Ataques a la Prensa 2003: Camboya] Consultado el 17 de marzo de 2012. <http://cpj.org/2004/03/attacks-on-the-press-2003-cambodia.php>.
- Instituto del Banco Mundial. 2011. *Internews, Media Map, and Annenberg School for Communications at the University of Pennsylvania* [Internoticias, Cartografía de Medios y Escuela de Comunicaciones Annenberg de la Universidad de Pensilvania].
- Ministro de Información de Camboya, Discurso de H.E. Mr. Him Suong, Director General Adjunto, Sin fecha. *Equity Weekly - A Good Governance Media Initiative* [Semanaario Equidad: Una Iniciativa Mediática de Gobernabilidad]. Consultado el 27 de enero de 2013, <http://www.aibd.org.my/node/1217>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *The New Wave of Electoral Broadcasting in Cambodia* [La Nueva Ola de Propagandas electorales en Camboya]. Inédito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *National Assembly Election in Cambodia* [Elecciones a la Asamblea Nacional en Camboya]. Inédito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. *Report on the 2007 Commune Council Elections in Cambodia* [Informe sobre las Elecciones a Consejos Comunales de 2007 en Camboya]. <http://www.un.org.kh/undp/knowledge/publications/report-on-the-2007-commune-council-elections-in-cambodia>.
- *The Map Media Project*. 2011. *Cambodia, Case Study on Donor Support to Independent Media, 1990 – 2010* [Camboya, estudio de caso sobre el apoyo de donantes a medios independientes, 1990 – 2010].
- Unión Europea. 2008. *Election Observation Mission, Kingdom of Cambodia, Final Report, National Assembly Elections, 27 July 2008* [Misión de Observación Electoral, Reino de Camboya, Informe Final, Elecciones a la Asamblea Nacional, 27 de julio de 2008].



ESTUDIO DE CASO 4:

APOYO AL MONITOREO DE LOS MEDIOS Y AL MEJORAMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS MEDIOS EN LAS ELECCIONES DE GUAYANA (2001–2011)

■ Contexto

Las elecciones generales de 1992, 1997 y 2001 de Guayana estuvieron marcadas por violentos incidentes entre simpatizantes de los dos partidos políticos principales, los que también corresponden con líneas étnicas. La violencia comenzaba en el período de campaña y llegaba a su pico con el anuncio de los resultados durante el cual acusaciones de fraude y mala práctica intensificaban aún más las tensiones sociales.

Los medios eran ampliamente vistos como uno de los factores principales que contribuían a la violencia y al clima de desconfianza. De acuerdo a observadores, su uso de lenguaje incendiario, rumores y especulaciones erosionaban la credibilidad del proceso electoral y, a su vez, aumentaban las sospechas partidarias, alimentando así la agitación social.

En el período previo a las elecciones de 2006, comenzaron a surgir indicaciones y patrones similares a pesar de la introducción por parte de la Comisión Electoral de Guayana (Independent Guyana Electoral Commission, GECOM) de una variedad de medidas de transparencia diseñadas para alentar una mayor confianza del electorado y de los partidos. Sin embargo, estas medidas serían en gran medida inefectivas si los medios continuaban con su patrón destructivo de información incendiaria.

Por lo tanto, era importante abordar la conducta de los medios como así también las causas subyacentes que contribuían con la violencia que emergía durante los períodos electorales.

El PNUD primero apoyó la creación de una unidad de monitoreo de los medios (*Media Monitoring Unit, MMU*) en la GECOM que emprendió un análisis de contenido de la cobertura de los medios y monitoreó el acceso de candidatos a los medios, y tuvo un impacto significativo en el proceso dando forma a la manera en la que la GECOM monitorearía los medios en las elecciones subsecuentes y estimulando a los medios para que brindaran información más equilibrada y objetiva dado su riguroso escrutinio.⁴⁹

El modelo de MMU usado fue un abordaje co-regulatorio basado en estándares desarrollados en un código de conducta y en la interacción con los medios como parte interesada. Dado el nivel de desconfianza de los participantes en la capacidad del esfuerzo de monitoreo nacional para informar objetivamente, la comunidad internacional también apoyó un consejo externo de monitores integrado por periodistas internacionales. Estos dos grupos de monitoreo trabajaron estrechamente y proporcionaron sinergias a los esfuerzos de uno y otro, que aumentaron la confianza de las partes interesadas en la imparcialidad del esfuerzo de monitoreo en general.

Código de conducta

Se desarrolló un código de conducta para los medios para las elecciones de 2001. Si bien las casas de medios que firmaron el código acordaron no publicar o emitir ningún informe que podría incitar al odio étnico o al desorden político sin primero controlar los hechos, y brindar espacios y tiempos iguales a los partidos políticos, observadores encontraron que el equilibrio de la cobertura de los medios no llegaba a la altura de los estándares del código, y que era “*de poca ayuda para el desarrollo de la democracia en Guayana*”. Sintieron que el carácter no vinculante

del código y la falta de sanciones para infracciones contribuyeron a que no fuera respetado más ampliamente.⁵⁰

Para las elecciones de 2006 y 2011 se desarrollaron códigos de conducta actualizados. Todos los códigos fueron elaborados de acuerdo a estándares internacionales con provisiones para proteger la libertad de expresión y el derecho de los medios a informar sobre las elecciones sin control previo. Todos subrayaban las obligaciones de los periodistas de abstenerse de incitaciones e informaciones erróneas, y de garantizar un mínimo de espacio y tiempo a candidatos y partidos políticos de manera equitativa. Si bien los códigos aún no contaban con mecanismos de cumplimiento más allá de identificación y deshonor, los observadores consideraron que fueron más respetados en 2006 y 2011, lo que contribuyó a la reducción de la violencia.

Monitoreo de los medios

Las tres MMU tuvieron estructuras similares. Fueron establecidas dentro de la GECOM y tenían más de diez empleados. El personal participó en un curso de capacitación en metodología de monitoreo de los medios y principios de código de conducta. Expertos técnicos internacionales ayudaron a desarrollar las pautas metodológicas para el monitoreo, asegurando que fueran utilizados estándares internacionales para el análisis de contenido.

La metodología consistió en la medición del tiempo y espacio dado a los partidos políticos y candidatos, y en la evaluación del tono del contenido para agregar la cobertura a intervalos regulares durante el período de campaña, midiendo equilibrio e imparcialidad. También evaluó el cumplimiento del código de conducta. Los informes periódicos fueron publicados en el espacio público para mejorar la rendición de cuentas.

Panel independiente de arbitraje

Los códigos de conducta incluyeron un Panel Independiente de Arbitraje para evaluar las quejas relacionadas con los medios. En 2006, los miembros del Panel fueron elegidos por la comunidad mediática local y comprendían periodistas veteranos de países vecinos. Esto proporcionó cierta distancia de la comunidad local de periodistas y, al mismo tiempo, pares respetados supervisaron la cobertura de los medios. Las conexiones regionales también promovieron un sentimiento de valores compartidos regionales en la comunidad mediática, lo que ayudó a construir relaciones de reciprocidad.

■ Logros y desafíos principales

La MMU fue aceptada por las partes interesadas y fue en general percibida como imparcial y objetiva y como una parte importante en la realización de elecciones creíbles, incluyentes y pacíficas.

El proceso de monitoreo, que incluyó el código de conducta y el proceso de quejas, reunió a las partes interesadas del sector mediático alrededor de un propósito común que tuvo como objetivo contribuir a un proceso electoral más equitativo y pacífico. Al apoyar el monitoreo de varios ciclos electorales, el PNUD y la GECOM pudieron mejorar la calidad de la información periodística y a lo largo del tiempo reducir los niveles de *“rumores salvajes, declaraciones y acusaciones incendiarias, que en el pasado sólo sirvieron para alimentar las llamas del miedo, dudas, tensiones y confusión durante las campañas electorales del pasado”*.⁵¹

El Grupo de Observadores del Commonwealth concluyó que la elección de 2006 *“fue marcadamente carente de violencia o aún de amenazas de disrupción y puede ser calificada como una de las más tranquilas, limpias y creíbles en la historia reciente de Guayana [...] los medios de noticias*

desempeñaron un rol significativo en fomentar la atmósfera para una campaña pacífica, no obstante algunas violaciones al código de conducta de los medios.”⁵²

El abordaje auto-regulatorio permitió un marco de rendición de cuentas para los medios al profundizar la transparencia de sus acciones sin violar la libertad de derechos de expresión del sector. Esto fue especialmente necesario dada la ausencia de leyes que regulen estos temas en los medios de radiodifusión.

Los informes de la MMU proporcionaron a la GECOM y a otros datos basados en evidencia que eran necesarios para evaluar con más precisión el comportamiento de los medios, su cobertura y la validez de las quejas. Esto a su vez ayudó a aumentar la confianza pública en la GECOM y en el proceso electoral en general.

Dados los altos niveles de polarización y desconfianza, la división de responsabilidades de monitoreo y manejo de quejas entre los dos órganos diferentes, y entre los monitores nacionales e internacionales, aumentó la confianza de las partes interesadas en el proceso de monitoreo.

■ Legado y continuación de la experiencia

La MMU no estuvo libre de controversia. El funcionamiento de la MMU fue cubierto por la comunidad internacional y no formó parte del presupuesto de la GECOM. El Gobierno de Guayana pidió al PNUD terminar con su apoyo a la MMU en 2010 en tanto sintió que ya no se necesitaba. Como la MMU depende del apoyo internacional, cerró cuando finalizó la asistencia del PNUD.

La MMU fue reconstituida tres meses antes de las elecciones de 2011 con apoyo internacional. Fue vista por observadores como una herramienta importante que era aún necesaria, en tanto *“la falta de independencia e imparcialidad en los medios sigue siendo un problema...”* que contribuyó con condiciones desiguales de competencia para la campaña electoral. Los observadores también señalaron que *“no es suficiente que ellos (códigos de conducta) sean firmados por las partes interesadas. También deben contar con su adhesión”.*⁵³

■ Conclusión

La experiencia de la MMU ofrece un modelo para iniciativas futuras en este campo con su abordaje guiado por consenso como un importante ejemplo para intervenciones más amplias en resolución de conflictos.

El monitoreo de la adherencia al código de conducta ayudó a reducir el lenguaje incendiario en los medios y a fomentar un estilo de información más responsable, pero tuvo menos efecto en asegurar una cobertura equitativa de candidatos y partidos políticos por parte de las emisoras principales de radio y televisión.

La falta de poderes de cumplimiento y remedios legales a disposición de la MMU y de la GECOM se vieron como un factor clave para el incumplimiento. Esto fue particularmente visible en los medios de propiedad pública en los que los eventos auspiciados por el estado tendían a dominar la programación. De manera similar, muchos de los operadores privados de televisión y radio tampoco brindaron equilibrio en su cobertura.

Un marco regulatorio independiente permanente para mejorar el contexto general del sector mediático es, muy probablemente, parte de una solución duradera. Sin embargo, en ausencia de tales órganos, una estructura como la de la MMU y un panel de arbitraje, en conjunción con la cooperación entre la industria de medios y el OGE, pueden ayudar a salvar la brecha en los períodos electorales.

La experiencia de Guayana muestra que la auto-regulación en manos de los medios, basada en un código de conducta y aplicadas a través de monitoreo, pueden ayudar a mejorar la cobertura mediática de las elecciones y conducir a una reducción de información incendiaria. Si bien la disminución de la violencia relacionada con las elecciones en 2006 y 2011 no puede ser atribuida sólo al mejoramiento del lenguaje de los medios, puede convertirse en un factor fundamental para mejorar la calidad del proceso electoral en combinación con programas que aborden las causas de raíz de la inestabilidad política y las divisiones étnicas.

■ Referencias

- Comisión Electoral de Guayana. 2011a. *Media monitoring project inception report for the period August-December 2011* [Informe inicial del proyecto de monitoreo de los medios para el período agosto-diciembre de 2011]. Inédito.
- Comisión Electoral de Guayana. 2011b. *Media monitoring report for the period 1-31 October 2011* [Informe de monitoreo de los medios para el período 1-31 de octubre de 2011]. Inédito.
- Comisión Electoral de Guayana. 2011c. *Media monitoring report for the period 29 August - 30 September 2011* [Informe de monitoreo de los medios para el período 29 de agosto - 30 de septiembre de 2011]. Inédito.
- Comisión Electoral de Guayana. 2011d. *Standard Letter of Agreement between the United Nations Development Programme and the Guyana Elections Commission on the Implementation of the Enhanced Public Trust, Security and Inclusion Project* [Carta Estándar de Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Electoral de Guayana sobre la Implementación del Proyecto Confianza, Seguridad e Inclusión Públicas Mejoradas]. Inédito.
- Commonwealth. 2001. *The Report of the Commonwealth Observer Group, Guyana General and Regional Elections, 19 March 2001* [Informe del Grupo de Observadores del Commonwealth, Elecciones Generales y Regionales de Guayana, 19 de marzo de 2001].
- Grupo de Observadores del Commonwealth. 2011. *Report of the Commonwealth Observer Group on the Guyana National and Regional Elections in 2011* [Informe del Grupo de Observadores del Commonwealth sobre las Elecciones Nacionales y Regionales de Guayana de 2011]. <http://www.thecommonwealth.org/news/34580/34581/242972/221211guyanacog.htm>.
- Grupo de Observadores del Commonwealth. 2006. *Report of the Commonwealth Observer Group on the Guyana General and Regional Elections in 2006* [Informe del Grupo de Observadores del Commonwealth sobre las Elecciones Generales y Regionales de Guayana de 2006]. http://www.thecommonwealth.org/Shared_ASP_Files/UploadedFiles/0AD0B937-FD40-456B-8495-EDB265E8E806_GuyanaCogReport.pdf.
- Organización de los Estados Americanos. 2011. *Electoral Observation Mission. Guyana General and Regional Elections of November 28, 2011. Verbal Report to the OAS Permanent Council* [Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales y Regionales de Guayana del 28 de noviembre de 2011. Informe verbal al Consejo Permanente de la OEA]. http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-055/12.
- Organización de los Estados Americanos. 2006. *Report of the Electoral Observations Mission. General and Regional Elections in Guyana* [Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales y Regionales de Guayana]. www.oas.org/sap/docs/DECO/CP17303E04.doc.
- Organización de las Naciones Unidas. 2012. *Guyana United Nations Development Assistance Framework 2012-2016* [Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Guayana 2012-2016]. http://www.undp.org.gy/web/documents/ts/UNDAF2012-2016_final.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2011. *"Guyana Case Study" done for the Thematic Evaluation of the Contribution of UNDP to Strengthening Electoral Systems and Processes*

[“Estudio de caso de Guayana” realizado para la *Evaluación Temática de la Contribución del PNUD al Fortalecimiento de los Sistemas y Procesos Electorales*]. Inédito.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. *Final Evaluation Mission Report of UNDP Support to Guyana Elections: 1997 through 2001* [Informe de Evaluación final de la Misión Apoyo del PNUD a las Elecciones de Guayana: 1997 hasta 2001].



ESTUDIO DE CASO 5:

APOYO A LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES CON LA COMISIÓN ELECTORAL DE NEPAL (2008)

■ Contexto

A continuación de la firma del Acuerdo de Paz Amplio (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) del 21 de noviembre de 2006, y de muchos años de conflicto interno, los votantes nepaleses fueron a las urnas en 2008 para elegir miembros de una asamblea constituyente.

La falta de confianza en las instituciones públicas constituyó un importante desafío para la Comisión Electoral de Nepal y la realización de elecciones en tal contexto político altamente polarizado agravaba este problema.

Interactuar con el sector mediático era una parte crucial del apoyo a este consenso para la Comisión Electoral. Al desarrollar un abordaje profesional y abierto a los medios, viéndolos como asociados en el proceso electoral, el OGE sumó un alto grado de transparencia a sus actividades.

Las actividades de apoyo se relacionaron con la unidad de información pública de la Oficina de Asistencia Electoral de la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN) y el PNUD se concentró en la profesionalización de las comunicaciones de la Comisión Electoral y en la asistencia a los medios para que desarrollaran un código de conducta para que se adhiriera a estándares de información de acuerdo a las leyes de Nepal. Esto conllevó dos dimensiones de intervención.

Primero, se apoyó la capacidad de comunicación de la Comisión Electoral para mejorar su habilidad para impartir comunicaciones efectivas a través de los medios masivos.

Segundo, se apoyaron con expertos técnicos los códigos de conducta y otras medidas tales como el diseño y supervisión de un esquema de acceso directo de los partidos políticos a cortos de radio y televisión.

■ Logros y desafíos principales

La Comisión Electoral mantuvo conferencias de prensa frecuentes durante el período de campaña para actualizar a las partes interesadas y al público sobre los preparativos. Las instalaciones construidas con el apoyo del programa fueron ampliamente bienvenidas por la comunidad mediática local y esto ayudó a construir una relación profesional entre la Comisión Electoral y los periodistas que cubrían las elecciones.

La comunicación a través de comunicados de prensa y ruedas de prensa fue clara y abierta y esto ayudó a que los medios informaran con mayor precisión sobre los preparativos y que comunicaran los eventos al público más amplio a medida que se desarrollaban.

Para asistir a la Comisión Electoral en la regulación del flujo de periodistas a áreas sensibles, se introdujo un sistema de acreditación, que aseguraba que importantes áreas de acceso siguieran abiertas a todos en la profesión para que ninguna de las comunidades periodísticas quedara excluida de los eventos claves.

El sistema de propagandas electorales de partido, que brindaba acceso directo a candidatos y partidos, fue diseñado durante tres fases del período de campaña y calculado en base al número de candidatos que cada partido presentaba a elecciones basado en proporcionalidad.

Estos espacios ofrecían de cinco a veinte minutos de tiempo de radio en la primera fase; dos a cinco minutos de tiempo de antena en la televisión en la segunda fase; y finalmente, un minuto de tiempo de antena de radio y televisión para cada partido inmediatamente antes de la veda electoral, el cual se estableció en el código de conducta como 48 horas antes del día de los comicios.

El código de conducta también se usó como base para que los medios cubrieran las elecciones como así también para que los monitores de los medios del Consejo de Prensa de Nepal evaluaran la cobertura de los medios, lo que proporcionó mecanismos responsables y públicos de supervisión sin interferencia con la libertad de los medios para cubrir las elecciones.

■ El rol de las colaboraciones

Las colaboraciones no son siempre naturales en sociedades altamente divididas como Nepal. Siendo así, el apoyo a la Comisión Electoral para manejar las comunicaciones establece un ejemplo de la importancia que las comunicaciones pueden tener en el abordaje de modelo de partes interesadas para manejar las elecciones.

Las relaciones abiertas y transparentes fueron construidas en base a una estrategia para involucrar a los medios en Nepal y para proporcionarles instalaciones para que pudieran mandar historias desde Katmandú y de la casa central de la Comisión Electoral. Esta iniciativa constituyó una reacción a la necesidad real de involucrar a los medios en el proceso electoral y brindó un modelo exitoso de la manera en la que podía lograrse.

■ Legado y continuación de la experiencia

Desde 2008, la Comisión Electoral, con apoyo del PNUD y asociados de desarrollo, ha aprovechado el concepto del modelo basado en los actores (un modelo que se preocupa por los intereses de los actores implicados) y ha apoyado el diseño y construcción de un nuevo centro de educación e información electoral en Katmandú.

Este centro brindará información y ambientes de aprendizajes para un amplio espectro de actores, que incluyen personal, escolares de visita, miembros del público e investigadores. Se está poniendo a disposición en una biblioteca una variedad de recursos, que incluyen educación al votante y literatura especializada relacionada con elecciones, para que la gente pueda tener acceso a ellos.

Otro resultado del seguimiento ha sido la continuación de las actividades de divulgación pública que tuvieron la intención de proporcionar una cultura permanente de divulgación e involucramiento dentro de la Comisión Electoral. Se ha preparado material corporativo y de aprendizaje para ampliar el modelo de partes interesadas que tiene sus raíces en Nepal en las elecciones para la asamblea constituyente de 2008.

■ Conclusión

Las comunicaciones profesionales son una actividad clave de los OGE que, por momentos, se descuida como una actividad agregada y no como un producto central. Una lección importante a ser aprendida en base a la experiencia de Nepal es que las relaciones buenas, bien diseñadas y abiertas con los medios pueden contribuir con los objetivos operacionales.

En un ambiente altamente polarizado, la Comisión Electoral pudo ofrecer exitosamente elecciones que fueron aceptadas por todas las partes interesadas significativas y, más importante quizás, por los votantes. Su involucramiento activo, abierto e incluyente con los medios debe ser visto como un factor contribuyente clave de su éxito.

El resultado de las elecciones en gran medida pacíficas de Nepal fue bien recibido por las partes interesadas como así también por la comunidad internacional y fue ampliamente visto como un paso importante en el cumplimiento de uno de los objetivos principales del CPA y del proceso de paz.

■ Referencias

- Carter Center. 2008. *Observing the 2008 Constituent Assembly Election in Nepal* [Observación de la Elección a Asamblea Constituyente de Nepal de 2008]. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportNepal2008.pdf.
- Misión de Observación Electoral en Nepal de la Unión Europea. 2008. *Final Report on the Constituent Assembly Election*. [Informe Final sobre la Elección a Asamblea Constituyente]. http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/nepal/final_report_en.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *Electoral Support Project: Institutional Strengthening and Professional Development Support for the Election Commission of Nepal*. Project Document. http://www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/projects/UNDP_NP_ESP%20project%20document.pdf

Anexo 2:

Boceto de metodología de monitoreo de los medios

El monitoreo de los medios comprende algunas etapas principales:

- La *concepción del proyecto* incluirá realizar elecciones claves que definirán los parámetros del monitoreo de los medios. Esta etapa incluirá la elección de programación de los medios y horarios a ser monitoreados y el establecimiento de las metas y objetivos generales del monitoreo y de las herramientas para su ejecución. Esto establecerá lo que las ciencias sociales llaman ‘universo’, los límites del monitoreo: qué será monitoreado y durante cuánto tiempo. Es durante este período que deben también evaluarse los requisitos de equipo y personal.
- La *ejecución* se refiere al período en el que se lleva a cabo el monitoreo. Como regla general, el monitoreo de los medios se realiza durante todo el período de campaña, el período pre-electoral inmediato y un corto período de tiempo a continuación de las elecciones y del anuncio del recuento de votos.
- Los *períodos de cobertura* deben tener en consideración la necesidad de poder extrapolar tendencias de lo producido por los medios a partir de una base de datos suficientemente grande. El concepto de debida imparcialidad podría no revelarse dentro de un programa o contenido de un día, y por lo tanto se necesita un período de tiempo suficientemente largo para extraer tendencias consistentes.

■ Unidad de análisis

Antes de operacionalizar el análisis de contenido es fundamental desarrollar las categorías y definiciones de codificación. Existe un número de categorías claves con las que los monitores necesitarán familiarizarse. La primera es la unidad de análisis, o actores.

TABLA 19: UNIDAD DE ANÁLISIS

Actores (unidad de análisis*) * La unidad de análisis es el fenómeno a ser medido por el análisis de contenido	Ejemplos
Si la meta del monitoreo es evaluar el acceso de los partidos políticos, la unidad de análisis deberá estar limitada a los actores dentro de este área. Actor es un concepto abstracto usado como herramienta de codificación. Como ejemplo, un actor puede incluir cualquiera de las categorías adyacentes de individuos o grupos que están relacionadas a uno de los partidos políticos o candidatos independientes que se presentan a elecciones.	Actores: un candidato, miembro de partido, miembro del gobierno o parlamento y partido político. No actores: órgano de gestión electoral, servicio civil, órganos de seguridad.

Cuando un actor aparece o es mencionado en radio o televisión, entonces el tiempo asignado a ese actor particular es medido y codificado. Cada clip que se transmite en radio o televisión que menciona a un actor político es medido e introducido en una planilla de codificación y luego en una base de datos, para permitir el cálculo del tiempo total durante un período particular. Es esencial que todos los codificadores entiendan a los actores de la misma manera para asegurar consistencia en la implementación del monitoreo.

No todos los clips contendrán cobertura de un actor todo el tiempo. Algunos clips contendrán dos o más actores y es importante que los codificadores entiendan que tendrán que desglosar el clip en sus partes constituyentes. A continuación se presenta un guión con una serie de actores ficticios para ilustrar este punto.

Una vez definidos los actores, es también importante ser precisos sobre el propósito del análisis de contenido antes de extraer más parámetros. En su forma más básica, un análisis debe tener como meta:

- Medir contenido durante un período para evaluar si los candidatos y partidos han tenido una cobertura razonable durante este período;
- Medir el tono de la cobertura para evaluar cuán imparcial ha sido la cobertura de los actores políticos por parte de los medios en este período.

FIGURA 7: IDENTIFICACIÓN DE UN ACTOR EN UN ANÁLISIS DE CONTENIDO

GUIÓN DE NOTICIAS	DESCRIPCIÓN	ANÁLISIS
	La duración total del clip de noticias es de 30 segundos y el guión ha sido leído por el presentador de noticias. Cada párrafo tarda 10 segundos.	Hay dos actores en el guión en la columna izquierda. El primero es el partido del pueblo que está en el gobierno y el segundo es el partido democrático. El guión se refiere a los actores en diferentes párrafos. Existe por lo tanto la necesidad de que el codificador separe las partes del clip, una de la otra, basada en los actores.
El gobierno del partido del pueblo ha puesto de lado una considerable suma del presupuesto para equipamiento en los centros de atención de urgencias.	←	La primera entrada sería el primer párrafo en el cual el actor es el partido del pueblo.
Reaccionando al anuncio, el partido democrático sostuvo que la asignación de financiamiento adicional era bienvenida, si bien no iba lo suficientemente lejos como para apoyar al sistema de salud en el país.	←	La segunda entrada sería el segundo párrafo en el cual el actor es el partido democrático.
Un vocero del consejo del hospital sugirió que existe una fuerte demanda de servicios médicos.	→	No hay actor político en este párrafo por lo cual no se computa su tiempo.

■ Definición del universo

La segunda parte del diseño del monitoreo es la selección de la muestra y la definición del universo. Con respecto al mandato de los OGE, esto tiene mayor probabilidad de seguir las distinciones hechas entre emisiones y otras secciones de la industria mediática basadas en sus diferentes obligaciones. Para las emisoras, serán requisitos el análisis cuantitativo como así también el análisis de todo incidente de incitación al odio para evaluar su producto en términos de cumplimiento legal. Para los periódicos y otras formas mediáticas, sólo se necesitará el análisis de incidentes de cualquier incitación al odio para realizar una evaluación exhaustiva del cumplimiento con las obligaciones legales, en tanto el contenido de estos medios queda por fuera del ámbito de análisis de contenido requerido para evaluar el cumplimiento con las leyes.

Una buena muestra refleja objetivamente el alcance de la industria de radioemisión y los patrones de visión y escucha. Las horas pico de períodos de visión y escucha son una elección obvia para el período de la muestra. También, dependiendo de los recursos, la planificación del monitoreo de los medios podría incluir la elección de un tiempo más amplio de grabación, para apoyar un sistema de biblioteca y archivo que pueda asistir en la adjudicación de cualquier queja que se reciba en relación a la cobertura de los medios.

Como regla, el contenido será grabado y todos los clips que involucren actores políticos serán cronometrados y medidos por codificadores dentro de la muestra para evaluar el acceso que cada candidato y partido político recibe en cada uno de los canales.

La muestra debe incluir fronteras claramente definidas para los monitoreados y grabaciones que hayan incluido algunas de las consideraciones presentadas en la Tabla 20.

TABLA 20: FACTORES ESENCIALES PARA LA SELECCIÓN DE MUESTRAS

	Selección de medios a ser monitoreados	Espectro de programas a ser monitoreados	Períodos de tiempo a ser monitoreados
Factores esenciales	Obligaciones legales y no legales impuestas a diferentes secciones de los medios.	Toda la programación debe ser cubierta por el monitoreo dentro de los períodos de tiempo de la muestra. Aún en programas de entretenimiento los candidatos pueden aparecer o ser mencionados y, por lo tanto y de ser posible, toda la programación debe ser cubierta.	Períodos pico de visión y escucha. La muestra debe ser lo suficientemente amplia como para extrapolar tendencias fiables.

■ Marco de ejecución y codificación

Una vez determinados el universo y la muestra, puede incorporarse al sistema de codificación un conjunto adicional de parámetros. Las variables tales como género del actor, su partido político y el tema asociado con la cobertura del actor pueden ser incluidas en el marco de codificación, como así también el tono de la presentación del clip. Es también posible incluir una distinción entre tipos de actividad en las que está involucrado el actor durante la cobertura. Por ejemplo, si el parlamento no está disuelto y el monitoreo se está realizando antes de la campaña

electoral, entonces los actores que son también parlamentarios pueden recibir cobertura en su carácter oficial como miembro del parlamento o ministro en lugar de serlo en carácter de campaña, y esto puede ser codificado para dar más sustancia a la codificación de datos. En la Tabla 21 más abajo puede verse el ejemplo de una planilla simple de codificación que puede ser usada por los codificadores.

Las definiciones de las variables usadas en el formulario de monitoreo pueden verse en la Tabla 21(a) (ver página 91).

Para cada clip de un actor, un monitoreador agregará horizontalmente en la planilla de codificación los detalles requeridos y los tiempos correspondientes de la cobertura. Trabajando horizontalmente en el formulario de codificación y eligiendo entre las opciones verticales de la guía más arriba, un monitoreador puede completar la planilla para cada uno de los clips individuales que contiene la cobertura de un actor. Una vez que se hayan completado estas planillas, los datos pueden ser ingresados en una base de datos para generar cálculos detallados relacionados con la codificación de la programación y contenido.

TABLA 21: EJEMPLO DE FORMULARIO DE CODIFICACIÓN DE COBERTURA DE RADIO Y TELEVISIÓN

Fecha de emisión:			Nombre del canal:				Nombre del monitoreador:					
Nombre del programa	Tipo de programa	Tiempo de inicio del clip	Nombre del actor	Partido político	Candidato	Género del actor	Tiempo de cobertura	Tema	Clase de evento	Tono	Selección de noticias	Notas

TABLA 21(A): DEFINICIONES DE VARIABLES PARA EL FORMULARIO DE COBERTURA

Variable	Definición y etiquetas
Nombre del programa	Título del programa de televisión o radio monitoreado. Si, por ejemplo, el programa se llama 'El Mundo Hoy', el monitoreador ingresará 'El Mundo Hoy'
Tipo de programa	<ul style="list-style-type: none">▪ Niños▪ Entretenimiento▪ Hechos▪ Boletín de noticias▪ Debate de candidatos▪ Asuntos de actualidad▪ Religión▪ Deportes▪ Programa de debate del público (con llamadas en vivo)▪ Publicidades comerciales▪ Propaganda electoral de partido▪ Otro
Tiempo de inicio	Tiempo de inicio del clip usando un reloj de 24 horas: 00:00-24:00 horas
Actor	Nombre del actor
Partido Político	Nombre del partido político o del partido político del cual el actor es miembro
Candidato	Si el actor es candidato que directamente se presenta a elecciones o no
Género	Género del actor
Tiempo	La cantidad de tiempo en minutos y segundos exactos de duración del clip que cubre al actor
Tema	El tema del informe al cual el actor está asociado en el clip
Clase de evento	La clase de evento en relación al cual se cubre al actor. Esto es al respecto de actores que podrían tener funciones oficiales durante el período de campaña. Si se trata de una actividad oficial como ser una reunión de jefes de estado entonces esto debe ser incluido como actividad oficial.
Tono	Evaluación del tono del contenido para ver si la información o comentario es neutral, positivo o negativo con respecto al actor
Selección de noticias	Evaluación de si el clip de noticias que ha sido seleccionado es positivo, neutral o negativo, un reflejo del actor cubierto. Esta opción no es obligatoria y dependerá del contexto.

■ **Fiabilidad**

Un desafío clave del análisis de contenido es proporcionar consistencia en la codificación. La capacitación cuidadosa de los codificadores llevará casi siempre a resultados de análisis de contenido más consistentes y rigurosos. Es crucial para un buen ejercicio de monitoreo que el investigador clave o líder del equipo capacite suficientemente a los codificadores para que codifiquen en marcos idénticos. Deben emplearse planillas estandarizadas tales como la presentada más arriba como así también instrucciones concisas. Durante la fase piloto a continuación de la capacitación, debe afinarse todo tema pendiente y deben hacerse ajustes al marco de codificación.

Como parte del control de calidad, también es crucial incorporar pruebas de fiabilidad para asegurar que el monitoreo esté siendo realizado de acuerdo al marco desarrollado. Para que el análisis de contenido sea objetivo, sus fronteras deben ser exhaustivamente explicadas a los codificadores para garantizar la disipación de toda inconsistencia de entendimiento. También pueden emplearse chequeos de consistencia de datos para aumentar la fiabilidad durante el monitoreo. Los codificadores pueden diseñar una prueba simple de fiabilidad entre codificadores para verificar periódicamente el trabajo de cada uno. Se recomienda que una vez completada la codificación, se verifique una muestra de datos que vayan del 10 al 25 por ciento. Esto también puede llevarse a cabo cotidianamente.

A continuación se presenta un método simple para calcular la fiabilidad concebido por Holsti y esbozado por Wimmer y Dominick (2003):

$$\text{Fiabilidad} = \frac{2M}{N1+N2}$$

M representa las decisiones de codificación acordadas por dos codificadores diferentes, y N1 y N2 el número total de decisiones de codificación de los dos codificadores. Para evaluar la fiabilidad, 2M (las decisiones acordadas por los dos codificadores) es simplemente dividida por la suma total de todas las decisiones de codificación de los dos codificadores.

■ **Monitoreo de la cobertura de resultados**

Para que el monitoreo tenga valor es esencial que produzca resultados fiables y que sean un reflejo preciso del contenido de las emisoras. Los resultados del monitoreo pueden ser divulgados en etapas claves del proceso electoral: el período inmediato pre-campaña, en momentos críticos dentro del período de campaña y al final del período de campaña, y los resultados deben ser consolidados. La cobertura debe tener en cuenta el tamaño de la muestra.

■ **Monitoreo del lenguaje que transgrede los límites aceptables**

Puede completarse un formulario simple como el que se ilustra en la Tabla 22 (ver página 93) cuando se identifica en los medios cualquier incidente de expresiones, incluyendo incitación al odio, que transgrede los límites aceptables. Esto permitirá la evaluación apropiada de tal expresión por expertos en el tema.

Las definiciones de estas variables se brindan en la Tabla 22(a) (ver página 94).

TABLA 22: EJEMPLO DE FORMULARIO DE CODIFICACIÓN DE EXPRESIONES EN RADIO Y TELEVISIÓN

Fecha de emisión:			Nombre del canal:				Nombre del monitreador:	
Nombre del programa	Tipo de programa	Tiempo de inicio del clip	Orador	Organización o partido político	Lugar de la expresión	Clasificación de la expresión	Comunidades destinatarias	Notas

La definición de estas variables se brindan en la Tabla 22(a).

TABLA 22(A): DEFINICIONES DE VARIABLES PARA EL FORMULARIO DE CODIFICACIÓN DE EXPRESIONES

Variable	Definición y etiquetas
Nombre del programa	Título del programa de televisión o radio monitoreado. Si, por ejemplo, el programa se llama 'El Mundo Hoy', el monitorizador ingresará 'El Mundo Hoy'
Tipo de programa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niños ▪ Entretenimiento ▪ Hechos ▪ Boletín de noticias ▪ Debate de candidatos ▪ Asuntos de actualidad ▪ Religión ▪ Deportes ▪ Programa de debate del público (con llamadas en vivo) ▪ Publicidades comerciales ▪ Propaganda electoral de partido ▪ Otro
Tiempo de inicio	Tiempo de inicio del clip usando un reloj de 24 horas: 00:00-24:00 horas
Orador	Persona o grupo al que se le atribuye la afirmación
Organización o partido político	De ser aplicable, el nombre de la organización o partido político del cual es miembro el orador
Lugar de la expresión	Lugar en el cual se registró la expresión ofensiva
Clasificación de la expresión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odio racial destinado a insultar a grupos específicos basado en etnia, religión o credo ▪ Instigación a la violencia contra ciertos grupos ▪ Expresión destinada a ofender a un individuo o a dañar su reputación ▪ Otro (describir)
Destinatario	Individuo o grupo contra el cual está dirigida la expresión ofensiva

Los codificadores deben guardar registros detallados de todo incidente de esta naturaleza en un formato similar al provisto más arriba, y una copia del contenido ofensivo debe preservarse en una biblioteca. Los codificadores no son responsables de realizar la evaluación final del contenido, lo que debe dejarse a expertos en la materia para determinar si cumple o no con la ley. Asimismo, mientras el énfasis en el monitoreo de los medios en sentido cuantitativo yace en las emisoras de televisión y radio, temas tales como leyes de incitación al odio aplican a todos los medios.

Para el monitoreo de expresiones, un proceso similar puede aplicarse a periódicos y a contenidos impartidos a través de Internet, si bien esto debe ser limitado y operar dentro de marcos auto-regulatorios desarrollados para estas partes diferenciadas del sector mediático. El monitoreo puede producir un efecto desalentador para la libertad de expresión y debe ser siempre usado de manera sensible y proporcional. Dicho esto, puede ser importante identificar

expresiones de incitación al odio y otras formas ofensivas en televisión, radio e Internet, como así también en periódicos, y abordarlas de manera apropiada y oportuna.

■ **Mantenimiento auto-administrado de registros por parte de las emisoras**

Puede diseñarse un sistema simple de archivos o libro de registros para ser utilizado en la redacción, que debe ser completado cada vez que un candidato o partido político obtiene cobertura en un clip. Los equipos editoriales miden el tiempo otorgado a un candidato e ingresan los detalles en el libro de registros. La Tabla 23 presenta un ejemplo simple de cómo puede diseñarse un libro de registros.

Una vez que se completa el libro de registros, las entradas son autorizadas por un editor de alto rango en la redacción y archivadas durante todo el período de campaña. No hay necesidad de ingresarlas en una base de datos a menos que así lo desee la emisora. Esto ofrece un método fácil y barato para que las emisoras monitoreen su propio contenido para determinar, cotidianamente, el equilibrio de su cobertura. También puede ser usado durante períodos más largos de tiempo para guardar registros de toda la cobertura de candidatos y partidos políticos.

TABLA 23: EJEMPLO DE FORMULARIO DE TIEMPO DE ANTENA DE UN CANDIDATO

Fecha	Nombre del programa	Nombre del candidato o miembro del partido	Horario del clip	Duración del clip 00:00	Tema del clip	Tipo de programa	Pedido proveniente de otro candidato

Anexo 3:

Mantenimiento auto-administrado de registros por parte de las emisoras

Una alternativa al tipo de monitoreo cuantitativo presentado en esta Guía es un sistema usado menos frecuentemente que, con la clase adecuada de incentivos, puede crear registros responsables de cobertura mediática de candidatos y partidos. Este modelo cuenta con los medios para que monitoreen su propia cobertura y para que mantengan archivos y libros de registros de cada clip o contenido que incluya un candidato o partido político. El mantenimiento de archivos de contenido político por parte de las emisoras puede proporcionar un mecanismo transparente simple y efectivo para alentar un mayor cumplimiento con las reglas de equilibrio e imparcialidad. También puede profundizar los valores de la redacción poniendo a la luz ante editores y periodistas cualquier desequilibrio en su cobertura.

En su nivel más básico, cada vez que un candidato o partido político es mencionado o aparece en un canal de radio o televisión, los detalles de aparición, tema, título de programa, horario y duración se registran en un sistema simple de archivos o libro de registros en el estudio de producción (como se ilustra en la Tabla 23, ver página 95).

Una medida complementaria decisiva es que se les permita a candidatos y miembros del público tener acceso a estos libros de registro para examinarlos. Esto les permite actuar en base a la información y ya sea solicitar un mayor acceso a tiempo de antena, dependiendo de la cantidad de tiempo asignado a otros candidatos, ya sea presentar una queja al órgano de supervisión de los medios basada en la información archivada. Una obligación común de las emisoras es mantener grabaciones de los contenidos transmitidos durante un período limitado de tiempo a continuación del período de campaña electoral para que, en caso de ser necesario, el órgano de supervisión pueda solicitar copias en apoyo de una queja.

Las ventajas y desventajas de este abordaje son su dependencia de que los medios institucionalicen esta práctica en la redacción y que mantengan archivos. Esto significa que las complicaciones de establecer unidades de monitoreo de los medios y de grabación serían superadas. Sin embargo, la experiencia demuestra que en al menos uno de los países en los que se ha introducido este sistema, los medios han ignorado en gran medida tal práctica. En consecuencia, sin el compromiso de implementación por parte de estructuras de gerencia y supervisión de las mismas emisoras, el sistema resulta de hecho inefectivo.

Anexo 4:

Resumen de abordajes para restringir la libertad de expresión en línea

Restricciones a la libertad de expresión	Resumen del abordaje
Difamación y privacidad	<p>El derecho a proteger la reputación y la privacidad se aplican en línea y esto incluye una variedad de plataformas que van desde los correos electrónicos, mensajes virales y salas de chat a carteleras. Sin embargo, los académicos expertos en temas legales sugieren que existe la necesidad de modificar los patrones tradicionales de pensamiento sobre la difamación y la privacidad en línea. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta la cuestión del contexto. El umbral más elevado para figuras públicas tales como políticos sigue siendo apropiado en línea con principios estándar establecidos para la protección de la reputación y la privacidad y en estos casos debe aceptarse un mayor grado de exposición.</p> <p>Generalmente, la difamación y la privacidad serán tratadas a través de acciones civiles en las cortes. La difamación penal se critica ampliamente en el marco internacional de libertad de expresión como una forma inapropiada de remedio.</p> <p>También pueden usarse estructuras auto-regulatorias para tratar con tales incidentes, y el abordaje de notificación y remoción debe estar respaldado por una orden judicial.</p> <p>Las restricciones deben cumplir con la prueba de tres partes.</p>
Seguridad nacional y orden público	<p>El derecho a proteger la seguridad nacional y el orden público se extiende a todas las formas mediáticas inclusive Internet. Esto cubre contenido que constituye una amenaza genuina a la seguridad nacional ya sea por parte de partidos externos relacionados con la amenaza del uso de la fuerza, ya sea por parte de amenazas internas que erosionan el estado.</p> <p>Las estructuras judiciales son generalmente la forma adecuada de intervención en temas serios de seguridad nacional y orden público.</p> <p>Pueden usarse también estructuras auto-regulatorias para tratar con tales incidentes con el abordaje de notificación y remoción apoyado en una orden judicial.</p> <p>Las restricciones deben cumplir con la prueba de tres partes.</p>
Incitación al odio	<p>Las provisiones del Artículo 20 del PIDCP son aplicables al contenido en línea y a la incitación al odio y su propaganda. La incitación al odio, junto con la protección de menores de contenidos dañinos, ha sido una de las principales fuerzas detrás de las intervenciones en el contenido de Internet. Si bien existen diferentes tradiciones de libertad de expresión al respecto, existe un amplio consenso de que la restricción de la libertad de expresión en los casos de incitación al odio en Internet es una intervención legítima.</p> <p>Las estructuras auto-regulatorias son los mecanismos más adecuados para tratar con tales incidentes, y el abordaje de notificación y remoción debe estar respaldado por una orden judicial. Las leyes de orden público se usan generalmente para procesar los casos de incitación al odio.</p> <p>Las restricciones deben cumplir con la prueba de tres partes.</p>

Anexo 5:

Glosario de Términos Claves

Acceso a la información	Una parte de los derechos establecidos en el Artículo 19 del PIDCP que reconoce que la información en manos de órganos públicos y gubernamentales debe ser accesible al público
Veda electoral	El período inmediatamente previo al día de los comicios que estipula una suspensión de actividades de campaña electoral de los partidos políticos. También se conoce como período de silencio.
Publicidad comercial política	Sistema de acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios en base a transacciones monetarias comerciales. En general adopta la forma de cortos publicitarios o formatos cortos y son editorialmente independientes de quien los publica.
Estrategia de comunicaciones	El abordaje planeado estratégicamente de cómo y qué es comunicado por una institución, teniendo en cuenta factores centrales para maximizar los beneficios de la comunicación con las partes interesadas
Co-regulación	Tipo de regulación a través de la cual se utilizan recursos de órganos estatutarios y herramientas legislativas para ya sea promover una auto-regulación satisfactoria, ya sea para apoyar ciertas áreas de la industria en rol de respaldo
Reputación corporativa	Encapsula los atributos principales que las partes interesadas y clientes asocian con la organización
Difamación	Un acto de publicación que daña la reputación de un individuo basado en alegaciones falsas
Debida imparcialidad	Principio periodístico y editorial por el cual las noticias y programación deben presentar un variado espectro de visiones para asegurar que todos los aspectos de una historia sean representados en un modo ecuánime
Enfoque de ciclo electoral	Un abordaje que reconoce la importancia de los diferentes elementos que constituyen el proceso electoral democrático, relacionado con las actividades tanto durante como entre las elecciones
Cobertura equitativa e igualitaria	La cobertura equitativa requiere que las emisoras brinden cobertura a candidatos y partidos políticos de acuerdo a su significado en la sociedad. La cobertura igualitaria requiere que las emisoras otorguen cantidades similares de tiempo a candidatos y partidos políticos.
Alcance	El área de cobertura de una emisora de televisión o radio
Observación general	Las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de la ONU son interpretaciones autorizadas de los artículos del PIDCP. La observación general 34 trata específicamente la libertad de expresión.
Incitación al odio	No existe una definición estándar de incitación al odio. En general, el término se refiere a expresiones que desdeñan o incitan al odio o a la violencia contra ciertos grupos basados en su raza u origen étnico.
Proveedor de servicios de Internet	Una compañía que brinda acceso a Internet a través de servicios de hospedaje

Monitoreo de los medios	Análisis de contenido de los medios que puede ser utilizado para evaluar la cobertura mediática de un evento
Notificación y remoción	Sistema de auto-regulación utilizado en plataformas de Internet y de contenido móvil para denunciar y retirar contenido dañino o ilegal
Comunicaciones de una persona a muchas (<i>One-to-many</i>)	Forma de comunicación que facilita comunicaciones de una fuente a muchos destinatarios diferentes de manera simultánea, inclusive radiodifusión
Comunicaciones entre dos personas (<i>One-to-one</i>)	Forma de comunicación que imparte comunicaciones de una persona directamente a otra, como ser conversaciones telefónicas privadas
Propaganda electoral de partido	Sistema de acceso de partidos políticos y candidatos a los medios que les proporcionan tiempo de antena gratuito para transmitir mensajes de campaña. En general, el esquema estará basado en una fórmula establecida y ésta puede adoptar diversos formatos, inclusive publicidades cortas y discusiones más prolongadas de plataformas políticas. El contenido de estos programas debe ser editorialmente independiente de quienes lo publican.
Derecho a réplica	El principio según el cual un individuo u organización tiene derecho a defenderse o corregir errores fácticos en una historia
Enlace satelital descendente/ascendente	Enlace descendente es la ubicación en la cual se recibe la señal satelital. Enlace ascendente es la ubicación desde la cual se envía o genera la señal satelital.
Auto-regulación	Modelo de regulación en el cual la industria proporciona sus propios mecanismos de supervisión basados en estándares y estructuras auto-regulatorias, sin intervención de las autoridades
Regulación estatutaria	Modelo de regulación basado en instrumentos estatutarios y regulatorios. Esto puede incluir una autoridad estatutaria regulatoria independiente establecida para supervisar el cumplimiento de provisiones estatutarias por parte de una industria.

Anexo 6:

Mandatos de los Relatores Especiales

Organización	Breve descripción del mandato
Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión	<p>Mandato bajo la resolución 7/36 del Consejo de Derechos Humanos para buscar información sobre cualquier violación a la libertad de expresión y al Artículo 19. Esto incluye la examinación de marcos legales y de todo incidente de discriminación e intimidación en contra de cualquier individuo que esté buscando “ejercitar su derecho a la libertad de opinión y expresión”. El mandato del Relator Especial también incluye la realización de recomendaciones sobre la promoción y protección de la libertad de expresión, la conducción de misiones de investigación de hechos y la emisión de apelaciones y correspondencia a los estados miembros. La oficina proporciona informes anuales al Consejo de Derechos Humanos de la ONU.</p> <p>Instrumento para la Libertad de Expresión: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19.</p>
Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Relator Especial para la Libertad de Expresión en África	<p>Monitoreo de cumplimiento de los estándares de libertad de expresión delineados en los instrumentos regionales de los derechos humanos para la libertad de expresión y acceso a la información. Realiza misiones de investigación de hechos a partir de cualquier denuncia de violaciones a estos instrumentos y realiza recomendaciones. El Relator Especial también promueve la libertad de expresión y de ser requerido realiza declaraciones públicas, mantiene archivos y presenta informes a la Comisión Africana sobre el estatus de la libertad de expresión en África.</p> <p>Instrumento para la Libertad de Expresión: Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Artículo 9.</p>
Organización de los Estados Americanos, Relator Especial para la Libertad de Expresión	<p>Analiza quejas relacionadas a violaciones a la libertad de expresión del estado miembro referida por la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos. La oficina tiene poder para hacer recomendaciones y publicar opiniones sobre casos y trabaja en cooperación con las partes para resolver disputas. La oficina del Relator Especial puede solicitar ‘medidas de precaución’ a la Comisión para proteger la libertad de expresión en situaciones en las que se ve amenazada, inclusive en los medios. También asiste en la realización de recomendaciones sobre proyectos de ley que afectan la libertad de expresión y publica informes periódicos que evalúan la calidad de expresión en los estados miembro.</p> <p>Instrumento para la Libertad de Expresión: Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13.</p>
Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación	<p>Observa el desarrollo de los medios de comunicación en los 56 estados participantes y aboga por el cumplimiento de los compromisos en libertad de expresión como así también informa al consejo permanente de la OSCE sobre los desarrollos en este campo. La oficina también tiene una función de advertencia temprana para resaltar serias violaciones a la libertad de expresión en los estados participantes y buscar resoluciones. El Relator Especial proporciona informes periódicos sobre la calidad de la libertad de expresión en varias regiones y brinda asistencia en la elaboración de legislación.</p> <p>Instrumento para la Libertad de Expresión: Documento de Copenhague, Artículo 19(1).</p>

Anexo 7:

Organizaciones no gubernamentales internacionales claves que trabajan en temas de libertad de los medios

Organización	Breve resumen
Organizaciones no gubernamentales que trabajan en áreas de libertad de expresión y derecho internacional	
<i>Article 19</i>	Asesora y brinda asistencia en todo el mundo sobre el desarrollo de legislación que cumpla con los estándares internacionales del derecho humano de libertad de expresión, resalta violaciones a la libertad de expresión y proporciona capacitación a profesionales de medios de comunicación y órganos de monitoreo. Sitio web: http://www.article19.org
<i>Centre for Law and Democracy</i>	Promueve áreas en el campo de derechos humanos relacionadas con la democracia, lo que incluye libertad de expresión, acceso a la información y derechos a la libertad de asamblea y asociación. Brinda asistencia legal en la elaboración de leyes, investigación y divulgación pública para aumentar la concientización sobre derechos humanos y democracia, como así también apoyo a gobiernos para promover una mejor comprensión y cumplimiento de los estándares de derechos humanos. Sitio web: www.law-democracy.org
Organizaciones no gubernamentales trabajando de manera más amplia en el área de libertad de expresión	
<i>Committee to Protect Journalists</i> [Comité para la Protección de Periodistas]	El Comité para la Protección de Periodistas (CPJ) es una organización independiente que aboga y hace campaña a favor de la libertad de prensa en todo el mundo. Denuncia cualquier violación a la libertad de expresión y a través del monitoreo de situación de la libertad de expresión en todo el mundo también puede resaltar violaciones y organizar campañas para mejorar estas situaciones. También proporciona un sistema de alerta temprana para periodistas en relación a la situación de libertad de expresión en los diferentes países y publica actualizaciones e informes periódicos. Sitio web: http://www.cpj.org
<i>Freedom House</i> [Casa de la libertad]	La organización <i>Freedom House</i> monitorea y aboga por los derechos humanos y el cambio democrático en todo el mundo. Es una organización basada en cabildeo y campañas que trabaja para apoyar el cambio democrático. Esta organización ha desarrollado su propio conjunto de herramientas para evaluar la calidad de los derechos humanos en los países, que incluyen aquellas relacionadas con la libertad de expresión. Publica informes analíticos sobre libertad de expresión en los medios de comunicación en todo el mundo. Sitio web: http://www.freedomhouse.org
<i>Index on Censorship</i> [Índice de Censura]	Índice de Censura es una organización basada en cabildeo y campañas que desafía las amenazas a la libertad de expresión y trabaja para asegurar que escritores, artistas y activistas expresen su voz. Trabaja para concientizar sobre amenazas y restricciones a la libertad de expresión en el mundo, establece agendas en el mundo de los medios de comunicación digitales y hace campaña a favor de cambios para asegurar que se respete la libertad de expresión. Sitio web: http://www.indexoncensorship.org

ANEXO 7 (CONT.)

Organización	Breve resumen
<i>IFEX Network for Freedom of Expression</i> [Red IFEX por la Libertad de Expresión]	La red IFEX es una agrupación independiente de 90 organizaciones de libertad de expresión de todo el mundo que ha creado un mecanismo coordinado para resaltar las violaciones a la libertad de expresión en todo el mundo. Sus actividades incluyen intercambio de información y cabildeo de la libertad de expresión. La red IFEX tiene un servicio de alerta diario que denuncia cualquier violación a la libertad de expresión, trabaja para generar capacidad en las organizaciones miembros regionales y locales para defender la libertad de expresión, y ayuda con cabildeo y campañas. Sitio web: http://www.ifex.org
Federación Internacional de Periodistas	La Federación Internacional de Periodistas (FIP) tiene miembros en más de 100 países en todo el mundo que colectivamente tienen el objetivo de defender la libertad de prensa y la justicia social a través de sindicatos libres e independientes de periodistas. Es una organización independiente que hace campañas para promover los derechos humanos, la democracia y el pluralismo. La FIP también tiene un código de conducta que establece estándares de periodismo y un fondo de seguridad para periodistas y aboga a favor de periodistas en foros internacionales. Sitio web: http://www.ifj.org/es
Reporteros sin Frontera	Reporteros sin Fronteras destaca temas de violaciones de los medios de comunicación y libertad de prensa. Trabaja para defender a cualquier periodista al que se le hayan infringido sus derechos de libertad de expresión, de ser necesario da apoyo financiero a estos periodistas, hace campañas en contra de la censura y las leyes que erosionan la libertad de los medios de comunicación, y trabaja para mejorar la seguridad de los periodistas, particularmente aquellos en zonas de guerra. Sitio web: http://en.rsf.org

Nota: Esta lista no es exhaustiva y existen muchas más organizaciones trabajando en el campo de libertad de los medios de comunicación que han sido omitidas debido a limitaciones de espacio. La inclusión en esta lista no constituye de ninguna manera una adhesión y responde sólo a propósitos informativos.

Anexo 8:

Propuesta de la ONG Article 19 para las pruebas de umbral del Artículo 20 del PIDCP, 2010

Severidad	Forma de oprobio sentida de la manera más severa y profunda evaluada en términos de forma, magnitud y medio de comunicación utilizado
Intención	Intención específica
Contenido	Llamado directo y/o específico para cometer discriminación, hostilidad o violencia
Alcance, en particular el carácter público de la expresión	Dirigido a una audiencia no específica (público general) o a un número de individuos en el espacio público
Probabilidad de acción	Expresión con alta probabilidad de tener como resultado una acción criminal o daño. Debe ser considerada caso por caso a la luz de la cultura local y de las circunstancias específicas.
Inminencia	¿Cuán inmediato puede ocurrir el daño? El lapso de tiempo transcurrido entre la expresión y los actos previstos no deben ser tan largos como para que el orador no pueda tenerse responsable por el resultado final.
Contexto	¿Cómo se relaciona con temas y elementos claves anteriormente destacados dentro del contexto social y político prevalente en el momento en que se realizó y difundió la expresión?

Fuente: Article19. 2010.

Estas pautas constituyen quizás un reflejo de la complejidad de las restricciones a la libertad de expresión basadas en intervenciones relacionadas con la incitación al odio y un intento de consistencia al establecer la distinción entre formas de expresión legítimas e ilegítimas. Subraya la intención de incitar, si bien esto no significa que el acto incitado por tal expresión de odio tiene que ser llevado a cabo.

De acuerdo a estas pautas, es suficiente que se demuestre el daño potencial y que se cometa el mero acto de incitación al odio. El lapso de tiempo transcurrido entre la expresión y cualquier acto de incitación debe ser tal de que exista un vínculo razonable entre los dos, y el contexto del incidente de la expresión debe ser tenido en consideración al determinar la severidad de la expresión y por lo tanto la acción adecuada a adoptar.

La prueba en este marco también se relaciona con la severidad de la expresión y con cualquier daño, frecuencia y alcance de la expresión en cuestión. La intención de 'abogar' a favor del odio debe ser demostrada, y la forma de expresión debe ser tomada en consideración con respecto a obras artísticas u otras, que pueden no tener la intención de provocar odio y en realidad tener como intención provocar acciones y dar que pensar.

Anexo 9:

Referencias

- ACE (Red de Conocimientos Electorales). 2012. *Área Temática Medios y Elecciones*, http://aceproject.org/index-es?set_language=es.
- Article 19. 2011a. *Comentarios Escritos de 'Article 19' para el Caso No. 12.524, Jorge Fontevicchia y Hector D'Amico v Argentina*. Presentación de un Informe 'Amicus' a la Corte Inter-Americana. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2730/11-11-22-AMICUS-Argentina.pdf>.
- Article 19. 2011b. *Preventing Hatred or Silencing Voices: Making the Case for a Rigorous Threshold for the Incitement to National, Racial or Religious Hatred*. [Prevenir el Odio o Acallar Voces: Argumento a favor de un Umbral Riguroso para la Incitación al Odio Nacional, Racial o Religioso]. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/AmySim.pdf>.
- Article 19. 2010. *Towards an Interpretation of Article 20 of the ICCPR: Thresholds for the Prohibition of Incitement to Hatred* [Hacia una Interpretación del Artículo 20 del PIDCP: Umbrales para la Prohibición de la Incitación al Odio]. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf>.
- Article 19. 2009. *Los Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad*. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/los-principios-de-camden-sobre-la-libertad-de-expresion-y-la-igualdad.pdf>.
- Article 19. 2006. *El ABC de la Difamación. Una introducción sencilla a los conceptos claves de las leyes de difamación*. http://www.concernedhistorians.org/content_files/file/TO/228.pdf.
- Article 19. 2003. *Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls* [Leyes y Regulaciones que Limitan la Publicación de Encuestas de Opinión Electorales]. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf>.
- Article 19. 2000. *Leyes que Protegen la Reputación*. <http://www.article19.org/resources.php/resource/1802/es/Leyes%20que%20Protegen%20la%20Reputacion>.
- Article 19. 1999. *El Derecho del Público a Saber: Principios sobre la Legislación de Libertad de Información*. <http://www.article19.org/resources.php/resource/1797/es/EL%20DERECHO%20DEL%20P%C3%9ABLICO%20A%20SABER>.
- Article 19. 1996. *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/Johannesburg-Principles.Spa.pdf>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200A (XXI) En vigencia desde 1976. <http://www.cinu.mx/onu/documentos/pacto-internacional-de-derecho-1/>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1950. *Libertad de Información: Interferencias en las emisiones de radio*. Sesión 5. Resolución 424 (1950). [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/424\(V\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/424(V)&Lang=S&Area=RESOLUTION).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>.
- Barendt, E. 2009. *Freedom of Expression* [Libertad de Expresión]. Segunda Edición. Oxford University Press.
- BBC World Service Trust e IDEA Internacional. 2010. *Support to Media in Electoral Processes, Workshop report and conclusions* [Apoyo a los Medios en los Procesos Electorales, informe y conclusiones del taller]. Londres.
- Bonk, K., Tynes, E., Griggs, H. y Sparks, P. 2008. *Strategic Communications for Nonprofits. A Step-by-Step Guide to Working with the Media* [Comunicaciones Estratégicas para Organizaciones Sin Fines de Lucro: Una Guía Paso a Paso para Trabajar con los Medios]. Jossey Bass. San Francisco.
- British Broadcasting Corporation (BBC). 2010. *Editorial Guidelines* [Pautas Editoriales] http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/other/editorial_guidelines.shtml
- Broom, G. y Dozier, D. 1990. *Using Research in Public Relations: Applications to Program Management* [Uso de la Investigación en Relaciones Públicas: Aplicaciones a la Gestión de Programas]. Prentice Hall. New Jersey.
- Center for Law and Democracy. 2012. *Regulation of Paid Political Advertising: A Survey* [Regulación de las Publicidades Políticas Pagas] <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf>.

- Comisión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e IDEA Internacional. 2008. *Overview of Media Regulations and Media Monitoring Regulations* [Visión General de la Regulación de los Medios y de la Regulación del Monitoreo de los Medios].
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2011. *Observación General 34. Artículo 19: Libertades de Opinión y de Expresión. Sesión 101, 2011.* http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1996. *Observación General 25. Artículo 25: Derecho a Participar en Asuntos Públicos, Derecho al Voto y Derecho al Acceso Igualitario a la Función Pública.* Sesión 55, 1996. http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1988. *Observación General 16 sobre el derecho a respetar la privacidad, el hogar y la correspondencia, y a la protección del honor y la reputación.* Sesión 32, 1988. http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 1983. *Observación General 11 sobre la Prohibición de Propaganda sobre Guerra e Incitación al Odio Nacional, Racial o Religioso.* Sesión 19, 1983. http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2012. *Promoción, Protección y Disfrute de Derechos Humanos en Internet. Resolución 20/8.* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/153/28/PDF/G1215328.pdf?OpenElement>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2011. *Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión e Información.* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2010. *Informe del Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión e Información.* Sesión 14. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/130/52/PDF/G1013052.pdf?OpenElement>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2009. *Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, los Derechos Civiles, Políticos, Económicos y Culturales, Inclusive el Derecho al Desarrollo. Resolución 12/16 Libertad de Expresión.* http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_21_L6.pdf.
- Consejo de Europa. 2010. *Convenio Europeo de Derechos Humanos (como fuera modificada por los Protocolos No. 11 y 14).* <http://www.echr.coe.int/nr/rdonlyres/d5cc24a7-dc13-4318-b457-5c9014916d7a/0/englishanglais.pdf>.
- Consejo de Europa. 1950. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.* http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf
- Cornelissen, J. 2009. *Corporate Communications: A Guide to Theory and Practice* [Comunicaciones Corporativas: Una Guía para la Teoría y la Práctica]. Sage Publications. Londres.
- DFID, Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido). 2003. *Tools for Development: A Handbook for those Engaged in Development Activity* [Herramientas para el Desarrollo: Un Manual para aquellos Involucrados en las Actividades de Desarrollo]. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/toolsfordevelopment.pdf>.
- Dozier, D. y Broom, G. 1995. *Evolution of the Manager Role in Public Relations Practice* [Evolución del Rol de Gestor en la Práctica de las Relaciones Públicas]. En *Journal of Public Relations Research*, 7(1), pp. 3-26. Taylor y Francis.
- Dworkin, R. 2003. *Virtud Soberana: La Teoría y la Práctica de la Igualdad.* Paidós Ibérica.
- Freeman, E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach* [Gestión Estratégica: Un Abordaje Basado en las Partes Interesadas]. Pitman. Boston.

- Global Right to Information Ratings [Clasificación Global del Derecho a la Información]. 2012. <http://www.rti-rating.org/results.html>.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Manual de Gestión Basada en Resultados*. http://www.undg.org/docs/13222/2013%2010%2007%20Manual%20de%20Gesti%C3%B3n%20basada%20en%20Resultados%20Espa%C3%B1ol_Final.pdf
- IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral). 2010. *Justicia Electoral: El Manual de IDEA Internacional*. IDEA. http://www.idea.int/es/publications/electoral_justice/sp.cfm
- IDEA Internacional. 2006. *Diseño de Administraciones Electorales: Avance del Manual de IDEA Internacional*. http://www.idea.int/publications/emd/overview_es.cfm
- Mendel, T. 2011. *Mapping Digital Media: Online Media and Defamation* [Cartografía de Medios Digitales: Medios en Línea y Difamación]. Consultado http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/mapping-digital-media-online-defamation-20110503.
- Mendel, T. 2010. *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles* [Restricción de la Libertad de Expresión: Estándares y Principios]. Center for Law and Democracy. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>.
- Mendel, T. 2006. *Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred* [Estudio de los Estándares Internacionales relativos a la Incitación al Genocidio o al Odio Racial]. Estudio para el Asesor Especial de Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio. http://www.concernedhistorians.org/content_files/file/TO/239.pdf
- Mendel, T. 2003. *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey* [Libertad de Información: Una Encuesta Legal Comparada]. http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/fa422efc11c9f9b15f9374a5eac31c7e-freedom_info_laws.pdf.
- Organización de los Estados Americanos. 1948. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura. 2008. *Media Development Indicators: A Framework for Assessing Media Development* [Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/1631025.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura. 1972. *Declaración de Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la Libre Circulación de la Información, la Difusión de Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales. Adoptado, 1972*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000021/002136sb.pdf>.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. 2008. *The Media Self-Regulation Guidebook* [Guía para la Auto-Regulación de los Medios de Comunicación]. <http://www.osce.org/fom/31497>.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. 2000. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Mechanism* [Resolución de las Disputas Electorales en el Área de la OSCE: Hacia un Mecanismo Estándar de Disputas Electorales]. <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. 1990. *Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE*. <http://www.osce.org/es/odihr/elections/14304?download=true>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Democrático Nacional. 2012. *Empoderando a las Mujeres para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos: Guía de Buenas prácticas para Promover la Participación Política de las Mujeres*. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/empowering-women-for-stronger-political-parties-abridged-Spanish.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012. *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Processes, Systems and Institutions* [Evaluación de la Contribución del PNUD al Fortalecimiento de los Procesos, Sistemas e Instituciones Electorales]. <http://www.oecd.org/derec/undp/elections.pdf>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Democratic Governance Reader: A Reference for UNDP Practitioners* [Manual de Gobernabilidad Democrática: Una Referencia para los Profesionales del PNUD]. http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Elections and Conflict Prevention: A Guide to Analysis and Programming* [Elecciones y Prevención de Conflictos: Guía para el Análisis y la Programación]. http://web.undp.org/publications/Elections_and_Conflict_Prevention.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. *Electoral Assistance Implementation Guide* [Guía para la Implementación de la Asistencia Electoral]. <http://web.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-Guide.pdf>.
- Quirke, B. 2008. *Making Connections. Using Internal Communication to Turn Strategy into Action* [Haciendo Conexiones: Utilización de las Comunicaciones Internas para Transformar la Estrategia en Acción]. Gower Publishing.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, y Relator Especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de las Personas. 2011. *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*. <http://www.osce.org/es/fom/78325?download=true>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2010. *Declaración Conjunta sobre Diez Desafíos Claves para la Libertad de Expresión en la Próxima Década*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=784&IID=2>
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2009. *Declaración Conjunta sobre Medios y Elecciones*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=745&IID=2>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2007. *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&>
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2006. *Declaración Conjunta*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2005. *Declaración Conjunta*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=650&IID=2>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2004. *Declaración Conjunta*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2001. *Declaración Conjunta*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>.
- Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión, et al. 2000. *Declaración Conjunta*. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=142&IID=2>.
- Robertson, G. y Nicol, A. 1992. *Media Law* [Derecho sobre Medios de Comunicación]. Tercera Edición. Penguin Press.
- Rouse, M. y Rouse, S. 2002. *Business Communications: A Cultural and Strategic Approach* [Comunicaciones de Negocio: Un Abordaje Cultural y Estratégico]. Thomson Learning.
- Smith, N. y Wollan, R. Con Zhou, C. 2011. *The Social Media Management Book* [Libro de Gestión de Medios Sociales]. John Wiley and Sons.
- Unión Africana/Organización de la Unidad Africana. 1982. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1297>.

- Unión Africana/Organización de la Unidad Africana. 1963. Carta de la Organización de Unidad Africana. [https://dhpedia.wikispaces.com/file/view/Carta+de+la+Organizaci%C3%B3n+de+Unidad+Africana+\(1963\).pdf](https://dhpedia.wikispaces.com/file/view/Carta+de+la+Organizaci%C3%B3n+de+Unidad+Africana+(1963).pdf).
- Unión Africana. 2007. *African Charter on Democracy, Elections and Governance* [Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad]. http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. 2011. *The World in 2011: Facts and Figures* [El Mundo en 2011: Datos y Cifras]. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/2011/material/ICTFactsFigures2011.pdf>.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. 1982. *Convenio Internacional de Telecomunicaciones*. Nairobi 1982. http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/09/s020900000b5201pdfs.pdf.
- Ushahidi. 2012. *Ushahidi Factsheet* [Ficha de Información Ushahidi]. Consultado el 4 de mayo de 2012. http://ushahidi.com/-/docs/Ushahidi_1-Pager.pdf.
- Vickery, C. (ed.). 2011. *Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections* [Pautas para Entender, Adjudicar y Resolver Disputas Electorales]. International Foundation for Electoral Systems.
- Ward, D. 2011. *Comparative Study of Media Councils: Resource Report* [Estudio Comparado de los Consejos para los Medios de Comunicación: Informe sobre Recursos]. <http://www.eris.org.uk/images/userfiles/File/Ethiopia%20Media%20council%20report%202011.pdf>.
- Wimmer, D. y Dominick, J. 2001. *Introducción a la Investigación en Medios Masivos de Comunicación*. Ediciones Paraninfo.

■ Manuales de capacitación periodísticos

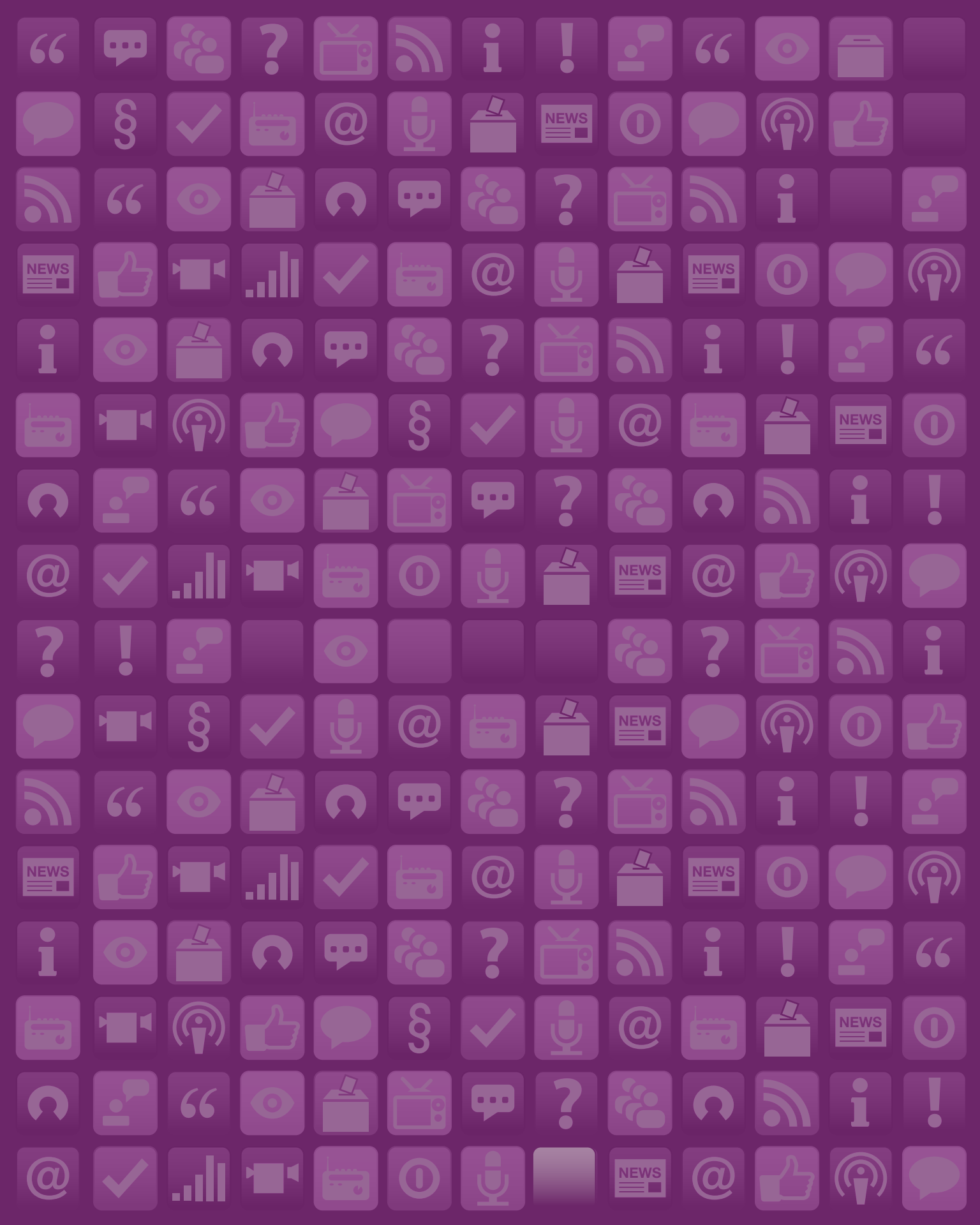
- Article19, INDICE, Fundación Reuters y UNESCO. Sin fecha. *Reporting Elections Broadcast Guidelines* [Guía del Periodista para la Cobertura de Elecciones]. Consultado el 10 de abril de 2012. http://webworld.unesco.org/download/fed/iraq/english/election_coverage_en.pdf.
- Center for International Media Assistance (Centro para la Asistencia Internacional a Elecciones). 2012. *Covering Elections: The Challenges of Training the Watchdogs* [Cobertura de Elecciones: Desafíos a la Capacitación de Guardianes]. <http://cima.ned.org/sites/default/files/CIMA-Covering%20Elections%20-%2002-27-12.pdf>.
- Institute for Media, Policy and Civil Society (Instituto de Medios de Comunicación, Políticas Públicas y Sociedad Civil). 2004. *Media and Elections: An Elections Reporting Handbook* [Medios y Elecciones: Manual de Periodismo Electoral]. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media/_+elections_an_elections_reporting_handbook_en.pdf.
- Reuters Foundation. Sin fecha. *Reporters Handbook* [Manual del Periodista]. Consultado el 8 de abril de 2012. http://www.demologue.com/pages/English/Resources/Reporters_Handbook_final_-_ENG.pdf.

Notas

- ¹ BBC Trust Fund e IDEA Internacional, *Support to Media in Electoral Processes, Workshop Report and Conclusions* [Apoyo a los Medios en los Procesos Electorales, informe y conclusiones del taller], p. 8.
- ² Naciones Unidas, PIDCP, Artículo 19.
- ³ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación General 34, párrafo 7.
- ⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación General 34, párrafo 12.
- ⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación General 25, párrafo 8.
- ⁶ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 1996. Observación General 25, párrafo 8.
- ⁷ Naciones Unidas, PIDCP, Artículo 19, Párrafo 3.
- ⁸ Center for Law and Democracy. Basados en estándares existentes y jurisprudencia. En Mendel, 2010.
- ⁹ Esto incluye los siguientes artículos del PIDCP: Artículo 9 y el derecho a la libertad y a la seguridad, Artículo 17 y el derecho a la privacidad y a la reputación, y Artículo 20, prohibición de la incitación al odio racial o religioso.
- ¹⁰ Mendel (2006) señala que otros instrumentos en el marco internacional de derechos humanos tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación no requiere cabildeo, dado que el simple acto de incitación al odio es suficiente para ser comprendido por la categoría de delitos punibles en algunas de estas otras convenciones.
- ¹¹ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 1988. Observación General 16.
- ¹² Naciones Unidas, PIDCP, Artículo 4.
- ¹³ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. 2010.
- ¹⁴ ACE (Red de Conocimientos Electorales). Media and Elections, Sección 1.1.
- ¹⁵ PNUD. 2007. *Electoral Assistance Implementation Guide* [Guía para la Implementación de la Asistencia Electoral], p. 1.
- ¹⁶ ONG Article 19. 2003.
- ¹⁷ Relatores Especiales (ONU, CADHP, OEA y OSCE). 2007. Declaración conjunta, párrafo 1.
- ¹⁸ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. 2011.
- ¹⁹ UNESCO. 2008.
- ²⁰ ACE (Red de Conocimientos Electorales).
- ²¹ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. 2011. Párrafo 27.
- ²² Relatores Especiales (ONU, OSCE, OEA y CADHP). 2011.
- ²³ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. 2011. Párrafo 31.
- ²⁴ Barendt. 2009. Freedom of Speech [Libertad de Expresión].
- ²⁵ Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y de Expresión. 2011.
- ²⁶ Mendel. 2011. Mapping Digital Media: Online Media and Defamation [Cartografía de Medios Digitales: Medios en Línea y Difamación].
- ²⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación General 34, párrafo 11.
- ²⁸ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación General 34, párrafo 39.
- ²⁹ ACE (Red de Conocimientos Electorales). 2013. Medios y Elecciones, Área Temática: Relaciones de los OGE con los Medios.
- ³⁰ PNUD. 2012. Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Systems and Processes, [Evaluación de la Contribución del PNUD al Fortalecimiento de los Sistemas y Procesos Electorales], p. 45.
- ³¹ PNUD. 2007. Electoral Assistance Implementation Guide [Guía para la Implementación de la Asistencia Electoral], p. 15.
- ³² Basado en Wimmer & Dominick (2003)
- ³³ Cornelissen. 2009. p. 54. SMART es la sigla que se usa en inglés para Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound.
- ³⁴ PNUD. 2009. Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo, capítulo 2, sección 2.4, Finalización del marco de resultados. Adaptación.
- ³⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU. 2011. Observación general 34, párrafo 7.
- ³⁶ Article 19. 1999. "El Derecho del Público a Saber: Principios sobre Legislación de Libertad de Información". Consultado el 21 de Marzo de 2012.
- ³⁷ Article 19. 1999.
- ³⁸ PNUD. 2009. Mid-Term Evaluation of the Project Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow (ELECT) [Evaluación de Medio Término del Proyecto ELECT], p. I.
- ³⁹ Ley Electoral 2004, Artículo 50, 1 y 2; y Artículo 51 respectivamente.
- ⁴⁰ Ley Electoral, Artículo 60(1), ley electoral, 2010 anteriormente Artículo 51 de la ley 2004.
- ⁴¹ Parlamento Europeo. 2006. Account of the mission to observe the parliamentary elections in Afghanistan, 15-20 September 2005 [Reporte de la Misión de Observación de las Elecciones Parlamentarias en Afganistán, 15-20 de septiembre de 2005], p. 8.

NOTAS (CONT.)

- ⁴² Equipo de Evaluación de las Elecciones de la Unión Europea. 2010. Islamic Republic of Afghanistan, Parliamentary Elections, 18 September 2010, Final Report [República Islámica de Afganistán, Elecciones Parlamentarias, 18 de septiembre de 2010, Informe Final], p. 15.
- ⁴³ Unión Europea. 2007. Final Report on 2007 Parliamentary and Presidential Elections 11 August 2007 and Second Round Presidential Election 8 September 2007 [Informe Final sobre las Elecciones Parlamentarias y Presidenciales del 11 de Agosto de 2007 y sobre la Segunda Ronda de la Elección Presidencial el 8 de septiembre de 2007], p. 4.
- ⁴⁴ PNUD. 2007. Post Conflict Public Service Broadcasting: Focus on Sierra Leone [Radiodifusión de servicio público post-conflicto: Foco en Sierra Leona].
- ⁴⁵ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. 2007. Final Report on 2007 Parliamentary and Presidential Elections in Sierra Leone [Informe Final sobre las Elecciones Legislativas y Presidenciales de 2007 en Sierra Leona], p. 24.
- ⁴⁶ *Ibíd.*
- ⁴⁷ Misión de observación de la Unión Europea. 2008. Election Observation Mission, Kingdom of Cambodia, Final Report, National Assembly Elections, 27 July 2008 [Misión de Observación Electoral, Reino de Camboya, Informe Final, Elecciones a la Asamblea Nacional, 27 de julio de 2008], p. 6.
- ⁴⁸ The Media Map Project (Proyecto Mapa de Medios de Comunicación). 2011. Camboya 1990-2010, p. 10.
- ⁴⁹ PNUD. 2001. *Final Evaluation Mission Report of UNDP Support to Guyana Elections: 1997 through 2001* [Informe Final de la Misión de Evaluación acerca del Apoyo del PNUD a las Elecciones de Guayana: 1997 hasta 2001[0]], p. 48.
- ⁵⁰ CARICOM. 2001. Guyana General and Regional Elections [Elecciones Generales y Regionales de Guayana], p. 24.
- ⁵¹ Commonwealth. 2006. Report of the Commonwealth Observer Group on the Guyana General and Regional Elections in 2006 [Informe del Grupo de Observadores del Commonwealth sobre las Elecciones Generales y Regionales de Guayana de 2006], p. 26.
- ⁵² *Ibíd.*
- ⁵³ Grupo de Observadores del Commonwealth. 2011. Guyana National and Regional Elections [Elecciones Nacionales y Regionales de Guayana], p. 30.





*Al servicio
de las personas
y las naciones*

United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
New York, NY 10017

www.undp.org

October 2013