

Clicerio Coello Garcés,
Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela
Villafuerte Coello, coords. 2017.
Modelo de comunicación política a debate.
La libertad de expresión en materia electoral.
México: TEPJF/Tirant lo Blanch

Luis Jaime González Alcaraz (México)*
Alejandro Camacho Zavaleta (México)**

Si se entiende la comunicación como un proceso social de producción de sentidos, la política puede concebirse como un fenómeno esencialmente de comunicación, toda vez que involucra procedimientos con los cuales se negocian, construyen y difunden significados mediante diversas formas de lenguaje y medios de interacción humana. En este marco, en las sociedades contemporáneas los medios de comunicación masiva se constituyen en poderosos instrumentos que posibilitan la interacción entre los diversos actores del sistema político y los ciudadanos.

Así, el rol que los medios de comunicación desempeñan en las democracias es sumamente relevante, pues participan activamente en la construcción de la agenda pública y constituyen una de las principales vías para conocer el mundo más allá de la experiencia inmediata (McCombs 2004). En el contexto de los procesos electorales, el papel de los medios

* Doctor en Ciencias Sociales. Comunicólogo de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. gonzalezalcaraz@yahoo.com.

** Maestro en Derecho. Director de Divulgación de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. alejandro.camacho@te.gob.mx.

se acentúa cuando la mayoría de los ciudadanos conoce a los candidatos y candidatas, así como sus propuestas de gobierno, mediante los espacios informativos que generan, o bien por medio de los espacios publicitarios.

En México, desde 1997 los comicios constituyeron un negocio significativo para los medios electrónicos; incluso, durante la campaña electoral de 2006 los partidos destinaron 70 % de sus recursos al acceso a radio y televisión (Smith citado en Gilas 2016). Ese negocio, no obstante, finalizó a partir de la reforma político-electoral de 2007-2008, cuando se creó el modelo de comunicación política vigente, el cual configuró la asignación de los tiempos del Estado a los partidos políticos y a los candidatos ciudadanos conforme a lo establecido en la reforma de 2014 para la realización de campañas electorales en medios de comunicación electrónicos.

Además de esta medida, las citadas reformas establecieron un conjunto de reglas que no solo definen las relaciones entre actores políticos y medios de comunicación masiva, sino también determinan la cobertura periodística de las campañas electorales y los contenidos de los discursos y expresiones que emiten dichos actores. Comprender los desafíos y retos que este modelo de comunicación implica, tanto en su dimensión mediática como en la relativa a la libertad de expresión, es uno de los objetivos centrales de la obra *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, coordinada por Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello.

La obra, que se compone del prólogo de la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Janine M. Otálora Malassis, de tres apartados temáticos (“El modelo de comunicación política”, “Libertad de expresión y calumnia” y “Régimen sancionador electoral”) y del “Epílogo del Observatorio Judicial Electoral sobre el Modelo de Comunicación Política” —organizado por la Sala Regional Especializada del TEPJF en octubre de 2015—, posee la particularidad de reunir a un grupo de 15 académicos especialistas en la materia y magistrados electorales que analizan dicho modelo y, en algunos casos, proponen

alternativas que permitan potenciar su efectividad para consolidar la vida democrática y maximizar el goce de los derechos políticos de los ciudadanos.

Parte I. El modelo de comunicación política

El primer apartado del libro reúne un conjunto de trabajos que centran el análisis en los preceptos jurídicos que regulan el acceso a los medios de comunicación masiva y a las expresiones permitidas por la norma en términos discursivos. Además, incluye dos textos que abordan los casos de España y Venezuela, mismos que permiten advertir, en perspectiva comparada, algunas de las características del caso mexicano en relación con otros modelos.

El primer trabajo del libro, de José Woldenberg Karakowsky, comienza señalando el fenómeno de spotización de las campañas electorales en México, pero el texto se centra en la importancia de que exista un árbitro que dirima los conflictos que se presentan en el ámbito de la comunicación política, especialmente cuando en estos interviene, de manera significativa, la autoridad administrativa electoral. Así, para inyectar certeza a los procesos electorales, el autor resalta que es fundamental evitar el pimpón entre las resoluciones del Instituto Nacional Electoral (INE) y las sentencias del TEPJF, mediante la emisión de sentencias cuyas resoluciones sean definitivas. Asimismo, y en el marco del procedimiento especial sancionador (PES), en el que intervienen ambas autoridades, apunta que debiera ser el Tribunal Electoral el que reciba de inicio los asuntos que se interpongan, pues con eso se evitaría erosionar a la autoridad administrativa.

El segundo texto, de María Marván Laborde, señala que, en el contexto de la transición democrática por la que ha atravesado el país, las reglas electorales han buscado garantizar condiciones de equidad para la participación de los diversos partidos políticos, de ahí que esta sea una de las principales justificaciones para que, durante las campañas electorales, el acceso a radio y televisión se definiera exclusivamente mediante los

tiempos del Estado. En este marco, la autora subraya que la equidad solo puede medirse objetivamente en las condiciones garantizadas para que los actores políticos puedan competir, pero no en los resultados que el proceso electoral arroja, de modo que el número de quejas o litigios interpuestos por los partidos no puede ser considerado como un parámetro. Así, destaca que proponer indicadores acerca de la equidad o inequidad constituiría un debate necesario para medir tales condiciones en los procesos electorales.

En el tercero de los trabajos, Saúl López Noriega señala que, después de tres comicios federales y varios locales, es posible contar con elementos para evaluar el modelo de comunicación política vigente, cuyo objetivo central, desde su construcción, ha sido domesticar el poder que los medios de comunicación ejercen en la arena electoral. Para López Noriega, el principal error de este modelo se encuentra en su concepción misma, toda vez que, en lugar de construirse desde una lógica que buscara la desconcentración mediática, se enraizó en presupuestos no necesariamente atinados respecto a la naturaleza y el rol de los medios de comunicación en la vida democrática. Por ejemplo, se presupuso que estos son arenas neutrales para los intereses económicos o políticos.

En el cuarto trabajo que integra este apartado, Fernando Agiss Bitar analiza las consecuencias de la implementación del modelo en tres planos: la spotización, el derecho a la información y la libertad de expresión. Así, puntualiza que el modelo privilegia la transmisión de promocionales o *spots* (de 30 segundos) de partidos, candidatos y autoridades a costa del debate y la difusión de contenidos de mayor profundidad para generar un voto informado y razonado. Asimismo, indica que la aplicación del modelo ha derivado en afectaciones al ejercicio de derechos y libertades, como las de expresión e información, en lugar de apostar por la apertura informativa, la crítica y la exposición de ideas; de ahí que proponga como indispensable su replanteamiento.

A partir de reconocer que la comunicación es parte sustantiva de la política y que por medio de ella se generan espacios y procesos

de conversación pública, el quinto texto, de Julio Juárez Gámiz, analiza las condiciones que configuran la esfera pública en la que se realiza la comunicación política en el ámbito nacional. Así, identifica, por un lado, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación y la baja demanda de flujos y contenidos informativos que generan un mercado de comunicación poco competitivo y cooptado por la intervención estatal, y, por el otro, un entramado jurídico que propicia una diversidad de ataduras discursivas a la libertad de expresión y, por tanto, a la conversación pública —tan necesaria para articular el pensamiento y la acción política—, como factores que empobrecen el sistema de comunicación política contemporáneo.

En el texto “Comunicación política y elecciones. Limitaciones y controles”, Pablo Lucas Murillo de la Cueva describe el rol de los medios de comunicación audiovisual en las contiendas electorales de España, así como el control de la autoridad administrativa y judicial sobre la cobertura mediática en el periodo electoral. La experiencia resulta interesante toda vez que, a diferencia del caso mexicano, la autoridad administrativa no realiza un seguimiento o fiscalización de la manera en que los medios de comunicación hacen su cobertura, pues tal tarea podría ser interpretada como contraria a la libertad de información, de modo que solamente puede intervenir en caso de que se presente alguna denuncia por parte de una candidatura que se considere afectada. En tal contexto, el autor subraya que tanto los medios privados como los públicos están obligados a cumplir los principios de pluralismo e igualdad, así como los de proporcionalidad y neutralidad informativa.

El último texto del primer apartado es de Rafael J. Chavero Gazdik, quien analiza el tema de la propaganda institucional y la neutralidad gubernamental a partir del caso venezolano. En ese marco, abunda acerca de la necesidad de regular la propaganda institucional, argumentando que la publicidad oficial puede utilizarse como instrumento propagandístico de partidos políticos y funcionarios públicos, como arma para el descrédito

de contrincantes, como fuente de censura y discriminación o como foco de corrupción y malversación de fondos públicos. Así, subraya que la regulación de la propaganda gubernamental resulta determinante para evitar que el erario público quede al servicio de actividades proselitistas y, al mismo tiempo, se proteja la neutralidad de las funciones de gobierno. En consecuencia, y a pesar de las fallas o críticas que pueda tener el sistema regulatorio mexicano en esta materia, visto en perspectiva comparada, este contribuye a fortalecer, en cierta medida, la democracia.

Parte II. Libertad de expresión y calumnia

El derecho a la libertad de expresión en México está consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en instrumentos internacionales de los que México es parte: artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Es decir, existe un robusto cuerpo normativo de protección para el mencionado derecho. Así, en materia electoral, se ha desarrollado un sistema normativo especializado que busca tutelar de manera armónica el derecho a la libertad de expresión con el derecho a la información, para generar condiciones de equidad y evitar, además, la calumnia.

En el primero de los trabajos de este apartado, Manuel González Oropeza hace un recorrido histórico por la evolución de la tutela del referido derecho, utilizando distintos precedentes promovidos en las cortes de Estados Unidos de América; mediante este ejercicio establece algunos conceptos básicos, entre los que destacan el de veracidad y equidad. La conclusión a la que llega el autor es que en una sociedad democrática debe existir equidad en la contienda, a la vez que los actores de la vida política deben respetar el sistema de reglas y normas establecido, aceptar que estarán sometidas a un escrutinio público riguroso y que los límites a la libertad de expresión estarán delimitados únicamente por la prohibición

de realizar expresiones denigrantes en contra de las instituciones, los partidos políticos y, por supuesto, de calumnias personales.

Por su parte, Arturo Zamora Jiménez realiza un recorrido por el tratamiento que la libertad de expresión ha tenido como derecho en diversos campos del derecho y explica los límites a la libertad de expresión en materia civil y penal, haciendo especial énfasis en relación con la materia electoral. Cabe señalar que en su artículo destaca el esfuerzo institucional que México llevó a cabo para armonizar su marco normativo en la materia con la CADH.

Fernando Reyes Martínez, catedrático de Valladolid, España, examina cuatro sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del TEPJF, lo que le permite establecer un análisis comparado del tratamiento que se le da a la calumnia en México y en España; con ello, aporta elementos doctrinales a su estudio, y se auxilia de siete reflexiones acerca de las cuales va construyendo, de manera muy fina, una tesis argumentativa con la que concluye que en México la libertad de expresión se refiere más a la salvaguarda del honor, mientras que, en España, a la prohibición de conductas xenofóbicas o discriminatorias.

En el trabajo final de esta segunda parte, Felipe de la Mata Pizaña y Alberto Pérez Parra realizan un recorrido amplio por el concepto de libertad de expresión, mediante el que conceptualizan aspectos generales atinentes a la materia, aportes doctrinales y ejemplos prácticos con los que muestran el manejo e implementación de los criterios de este campo en las resoluciones de la Sala Regional Especializada. Los autores desarrollan un trabajo de argumentación que les permite llegar a conclusiones valiosas, destacando el énfasis que la Sala Regional Especializada ha puesto en efectuar una aplicación armónica de los tratados internacionales, buscando, en todo momento, extender los derechos de libertad de expresión y a recibir información, y manteniendo un sano equilibrio entre esa libertad y los derechos de terceras personas, como la imagen y el honor.

Parte III. Régimen sancionador electoral

El tercer apartado del libro contiene dos trabajos que tienen la virtud de estar formulados a partir de la vasta experiencia jurisdiccional de sus autores, quienes han tenido la oportunidad de ver el desarrollo y funcionamiento del procedimiento especial sancionador, lo que les ha permitido conocer de primera mano sus fortalezas y las posibles áreas de oportunidad para robustecer un procedimiento único en su tipo.

El primero de los trabajos, de la autoría del entonces presidente de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Clicerio Coello Garcés, explica el origen y la evolución del PES, destacando la relevancia de contar con un recurso judicial que dirime las controversias en la materia, el cual, destaca el autor, es técnicamente expedito. Así, desarrolla las características del procedimiento por medio del planteamiento de cuatro pilares sobre los que se apoyan los criterios de la Sala Regional Especializada:

- 1) El debido proceso.
- 2) Inviolabilidad de comunicaciones privadas.
- 3) Salvaguarda del interés superior del menor.
- 4) Protección de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad.

En ese marco, Coello Garcés destaca su propuesta de dotar a la Sala Regional Especializada de facultades para dictar medidas cautelares, y no al INE, como ocurre con el actual modelo.

El segundo de los trabajos, de la autoría de quien fuera magistrada de la Sala Regional Monterrey y consejera del INE, Beatriz Eugenia Galindo Centeno, utiliza diversos ejemplos para demostrar que, en la práctica, el modelo actual es ineficiente y requiere mejoras sustanciales; la principal, señala la autora, es eliminar la competencia al INE en la integración del expediente, es decir, judicializar por completo el PES en la Sala Regional Especializada.

La obra concluye con el “Epílogo del Observatorio Judicial Electoral sobre el Modelo de Comunicación Política”, en el que Gabriela Villafuerte Coello da cuenta de las observaciones y comentarios de los autores —ya mencionados— durante su participación en esta actividad académica.

En suma, como puede advertirse de la descripción hecha en las páginas anteriores, la obra conjunta aporta aportes que permiten enriquecer la reflexión en torno al modelo de comunicación político-electoral vigente, lo cual resulta pertinente no solo por el análisis del entramado normativo que delimita y regula dicho modelo, sino también porque los textos normativos constituyen un discurso sociopolítico que regula y legitima la conducta de los actores del sistema político y de los ciudadanos, en el marco de procesos democráticos como las elecciones. Si se reconoce el principio de que las normas que regulan la vida en sociedad son constructos sociales, cabe entonces tener y propiciar una mirada crítica del modelo de relaciones sociales que estas producen; en tal sentido, la obra reseñada constituye un insumo relevante para pensar en los actores, los intereses, las condiciones, los avances, los retrocesos, los límites, los alcances y los desafíos para la comunicación y la política en el contexto nacional.

Fuentes consultadas

- Gilas, Karolina M. 2016. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. México: TEPJF.
- McCombs, Maxwell. 2004. *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Cambridge: Polity Press.