



Estimadas amigas y amigos,

Tengo el privilegio de presentarles la primera entrega de *FARO en Debate*, una colección de documentos que esperamos sirva no solo de insumo para el debate contingente y la coyuntura, sino también como un aporte que responda a la necesidad de una reflexión más profunda en torno a los desafíos que se despliegan tanto en los actuales escenarios políticos, sociales, culturales y económicos de la modernidad.

El objetivo de este nuevo espacio es construir un aporte serio a la discusión, a la vez que servir de insumo formativo para quienes lo lean. Por lo mismo, estaremos todos los meses generando nuevos temas vinculados con el debate tanto nacional como internacional, aproximándonos a ellos de manera clara y sucinta.

En el marco del desarrollo de nuevas tecnologías y la vorágine informativa que nos arrecia, en esta primera entrega abordamos el debate que ha ido regenerándose en torno a la libertad de expresión y los desafíos que plantea: su concepto; el desarrollo que ha tenido a lo largo de la tradición constitucional chilena; las amenazas de que ha sido objeto en la historia chilena, y el debate que actualmente está desarrollándose en torno a este principio.

Una discusión que atañe no solo a Chile, sino al mundo entero, por cuanto se trata de uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento y fortalecimiento de las democracias. ¿se respeta hoy la libertad de expresión? ¿está en peligro su respeto y vigencia? ¿cómo se han de relacionar los medios de comunicación con el Estado?

Esperamos que estas y otras preguntas encuentren luces y orientación a partir de esta primera edición,

Les saluda atentamente,

Pedro Villarino Fresno
Editor
FARO en Debate



faro_udd



@faro_udd



faro udd



faro@udd.cl

La libertad de prensa en la encrucijada

FARO EN DEBATE

Número 01 | Diciembre

Montserrat Risco Parada

Profesora investigadora Faro UDD
Historiadora
mrisco@udd.cl

Pedro Villarino Fresno

Investigador Faro UDD
Abogado
pvillarino@udd.cl

Contacto

Av. Plaza 680, Edificio H.
Enlace: faro.udd.cl

En octubre de 2022, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) finalizó su 78° Asamblea General en Madrid, en la cual manifestó una transversal preocupación por el "franco retroceso" que la libertad de prensa estaba experimentando en América. Chile no queda indemne. De posicionarse en la primera casilla hacia 2020 en materia de libertad de expresión, cayó cuatro puestos al 2022.

En Canadá y Jamaica existe plena libertad de expresión y de prensa, mientras que Cuba, Venezuela y Nicaragua, comparten los tres últimos puestos con una ausencia total de esas libertades.

Este retroceso se explica a partir de múltiples factores, tales como persecuciones a periodistas, coartación (e intimidación) de parte del Estado al rol de los medios de comunicación e incluso desapariciones y homicidios de periodistas y trabajadores de la prensa.

Frente a este escenario, cabe preguntarse hasta qué punto es posible admitir límites a la libertad de prensa. ¿Es admisible que el Estado coarte su contenido, línea editorial, o incluso la cantidad de medios que puedan ejercer el rol de comunicadores y difusores? O más bien, ¿estamos frente a un principio absoluto que no admite limitación alguna?



faro_udd



@faro_udd



faro udd



faro@udd.cl

I. Libertad de prensa, ¿qué es?

¿Qué debe entenderse como libertad de prensa? Tradicionalmente se ha definido como el ejercicio libre del derecho a publicar medios de comunicación tanto impresos como digitales sin la interferencia del Estado ni censura previa.¹

En la misma línea, el artículo 19 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas** de 1948 establece “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Tanto la libertad de prensa como la libertad de expresión dicen referencia al hecho de que la comunicación y la expresión a través de los medios ha de poder ejercerse libremente. Este ejercicio cobra vital importancia en el marco de regímenes libres, ya que se yerguen como pilares fundamentales para el fortalecimiento y buen funcionamiento de una democracia, por cuanto favorecen no solo el desarrollo y diálogo entre la ciudadanía, sino también propenden a una mayor protección y promoción de los demás derechos humanos.

¿Por qué reivindicar esta importancia y levantar alertas frente a ciertas propuestas? Durante gran parte de la historia, las personas no han disfrutado de libertad de expresión. De hecho, durante el siglo XIX y XX fue bastante excepcional en gran parte del obre. Y si bien hitos como la invención de la imprenta, el

advenimiento de la revolución industrial o la irrupción de internet supusieron un fuerte impulso para el intercambio de ideas y la difusión de conocimientos, dichos fenómenos no estuvieron (y están) exentos de tensiones y desafíos.

Qué duda que el ciberespacio, y las redes sociales en concreto, han permitido mayores grados de libertad expresiva y conectividad global. Sin embargo, conocidos y reiterados son los casos en los que dichos espacios se han tornado en verdaderas cacerías de brujas o de herejes para quienes siquiera insinúen manifestar ideas que no susciten una aceptación mayoritaria, lo que muchas veces termina en la autocensura de los mismos, perdiendo así su facultad de expresarse libremente.

Por ello, la importancia que reviste el resguardo de este principio trasciende su valor individual, alcanzando un valor social ineludible e irremplazable a la hora de asegurar la diversidad y otras libertades, tales como la libertad de conciencia. Así, permitir que el detrimento o erosión de esta garantía implica, en último término, horadar las bases mismas de una democracia.

II. Libertad de prensa en la tradición constitucional de Chile

Chile es un país que ha velado por la protección de la libertad de prensa desde los albores de su independencia. Ya en la **Constitución de 1822** se encuentran referencias, al establecer como obligación del Congreso “proteger la libertad de la imprenta” (Artículo 47 N°23).²

¹ “Freedom of the Press”, en *Webster’s New World College Dictionary*, 4th Edition. Disponible en <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/freedom-of-the-press>. Traducción propia.

² *Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015* (Santiago, Diario Oficial de la República de Chile, 2015, 2° ed.), 113.

Posteriormente, el **14 de febrero de 1827**, en el marco de las denominadas “leyes federales”, se promulgó una norma que prohibía tanto al Congreso como a las Asambleas y a toda autoridad “Coartar en ningún caso ni por pretexto alguno la libertad del pensamiento, la de la palabra, la de la escritura y la de la prensa, procediéndose conforme con las leyes” (Artículo 7 numeral 1o)³.

La **Constitución de 1833**, por su parte, plasmó este principio al asegurar a todos los habitantes de la República “La libertad de publicar sus opiniones por la imprenta, sin censura previa, y el derecho de no poder ser condenado por el abuso de esta libertad, sino en virtud de un juicio en que se califique previamente el abuso por jurados, y se siga y sentencie la causa con arreglo a la ley” (Artículo 12 numeral 7mo)⁴.

Más adelante, la **Constitución de 1925** estipuló como garantía constitucional “La libertad de emitir, sin censura previa, sus opiniones, de palabra o por escrito, por medio de la prensa o en cualquiera otra forma, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de esta libertad en la forma y casos determinados por la ley” (Artículo 10 numeral 3o)⁵. Este artículo sería ampliamente reformado hacia 1971, año en que se incorporaron en la norma figuras como el derecho a la aclaración y rectificación o el derecho a fundar, organizar y mantener diarios, revistas, periódicos y estaciones transmisoras de radio, entre otros.

El **Acta Constitucional N°3 de 1976** del Ministerio de Justicia consagró la “libertad de emitir opiniones y la de informar, sin censura

previa, en cualquier forma y por cualquier medio (...)”⁶, cumpliendo así con la relevancia que la misma acta señalara en cuanto a este principio, al señalar que “siendo la libertad de opinión y de informar una de las que tiene mayor trascendencia en el mundo de hoy, se hace necesario, junto con consagrarla, estatuir las normas indispensables para evitar que su ejercicio abusivo atente contra los derechos de las personas o aquellos valores superiores que regulan la vida de la comunidad”⁷. Fue esta estipulación la que terminó quedando reconocida en la **Constitución Política de 1980** (Artículo 19 número 12)⁸.

III. Censura y peligro de la libertad de prensa en la historia de Chile

La prensa fue un elemento clave en la difusión de las ideas durante el siglo XIX chileno. Los distintos medios que surgieron estaban asociados a líderes políticos y a las posturas que representaban.

Entre 1891 y 1973 podemos encontrar algunos ejemplos de censura que pusieron en riesgo la libertad de prensa en Chile, específicamente en el ámbito de los medios escritos.

Hacia 1891, con la guerra civil en ciernes, el presidente José Manuel Balmaceda clausuró a los medios opositores a su gobierno, manteniéndose en circulación *El Ferrocarril*, el principal diario chileno de la época, cuya línea editorial no se mostraba en contra del gobierno.⁹

El quiebre democrático de 1924-1925 produjo también una nueva mirada sobre el rol de la prensa. Esto se tradujo en el **Decreto Ley 425**

³ *Constituciones Políticas*, 200.

⁴ *Constituciones Políticas*, 232.

⁵ *Constituciones Políticas*, 274.

⁶ *Constituciones Políticas*, 369.

⁷ *Constituciones Políticas*, 366.

⁸ *Constituciones Políticas*, 400.

⁹ Alejandro San Francisco, *La Guerra Civil de 1891*. Tomo 1. *La irrupción política de los militares en Chile* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2008, 1° ed.), 95-96.

del 20 de marzo de 1925 sobre abusos de la publicidad. Entre otras cosas, esta normativa exigió un registro provincial de los medios escritos, que, como explica Donoso Fritz, “en la práctica implicaba un control absoluto de lo que se publicaba en el país”.¹⁰ Esto marcó fuertemente el régimen de control de la prensa disidente que ejecutó Carlos Ibáñez del Campo durante su primer gobierno, entre 1927-1931.

En el periodo presidencial siguiente, **Arturo Alessandri Palma** (1932-1938) mantuvo el control sobre la prensa en general, a través de un sistema de censura previa y censura judicial.

La censura previa “consistía fundamentalmente en la designación de un funcionario de la policía, encargado de revisar las formas y pruebas de imprenta de los periódicos, determinar qué artículos debían ser modificados, cuáles no se podrían publicar y dar el visto bueno a la versión final”.¹¹ En 1933, el presidente Alessandri obtuvo facultades extraordinarias por 6 meses “en defensa del régimen constitucional”, lo que incluía “establecer la censura previa y prohibir la circulación de todo impreso, gráfico o texto que tienda a alterar el orden público o subvertir el régimen constitucional”.¹² **La medida afectó a casi veinte medios escritos de todo Chile.**

Durante el gobierno de la Unidad Popular y **Salvador Allende** (1970-1973) surgió el diario *Tribuna*, que tenía una marcada tendencia opositora al proyecto marxista y apuntaba a un público popular. Los titulares de *Tribuna* estuvieron llenos de perspicacia, apuntando a la

labor del gobierno y de sus partidarios.¹³ Por esta razón, en diciembre de 1972, luego más de un año liderando la prensa opositora popular, *Tribuna* fue suspendido por el gobierno, por considerar que “una información afectaba a la persona del ministro del Interior, general Carlos Prats”.¹⁴

Estos ejemplos dan cuenta de cómo el devenir político del país ha tenido, entre otros elementos, momentos de tensión y preocupación por la libertad de expresión y la libertad de prensa. En diferentes instancias, gobiernos de distintas ideologías, ejecutaron la censura -previa o posterior- de medios de comunicación en búsqueda de quitar de circulación aquellas opiniones disidentes al Ejecutivo. La prensa escrita se vio afectada en distintos momentos, por diversas motivaciones, dando cuenta de la importancia que tiene la circulación de opiniones distintas para el desarrollo y diálogo democrático. No es curioso que, mientras la democracia se debilitaba, la libertad de prensa se reducía.

Las medidas, no obstante, han sido más bien puntuales en la historia de Chile y no se ha constituido como una práctica que caracterice el sistema político chileno. Considerar estas experiencias previas sirven para comprender el rol que tiene la prensa libre en el desarrollo democrático de nuestro país, en virtud de mantenerla como un pilar fundamental de la vida en sociedad.

IV. Debate actual: ideas preocupantes

Larios, Monserrat Risco, Alejandro San Francisco y Ángel Soto, *Historia de Chile 1960-2010*. Tomo 5. *Las vías chilenas al socialismo. El gobierno de Salvador Allende (1970-1973)* (Santiago: CEUSS/USS, 2019), 287-288, 439 y 482.

¹⁴ ABC (Madrid), “Suspendida la publicación del diario *Tribuna*”, 31 de diciembre de 1972.

¹⁰ Karen Donoso Fritz, “‘Los zarpazos del León’. La censura política contra la prensa en el segundo gobierno de Arturo Alessandri. Chile, 1933-1938”, *Revista Tiempo Histórico* 7, n° 12 (2016): 113.

¹¹ Donoso Fritz, “‘Los zarpazos del León’”, 117.

¹² Donoso Fritz, “‘Los zarpazos del León’”, 117.

¹³ Alejandro San Francisco (Dirección general), José Manuel Castro, Milton Cortés, Myriam Duchens, Gonzalo

En los últimos años se ha repositionado en la órbita de la coyuntura nacional la vigencia y pertinencia de estos principios. En el caso chileno, en concreto, el surgimiento de una serie de iniciativas y propuestas debiese, cuando menos, levantar dudas y desconfianzas.

En su programa de gobierno, el actual presidente **Gabriel Boric** planteó, con el objetivo de proteger a los medios de comunicación del intervencionismo y presiones indebidas de gobiernos de turno, tres medidas principales: 1.- la creación de un Nuevo Sistema de Medios Públicos (paritario, intercultural y descentralizado), espacio que busca “el desarrollo de la ciudadanía y sus expresiones de diversidad”; 2.- el fortalecimiento de los medios regionales, locales y comunitarios a través de una distribución equitativa de frecuencias de radio y televisión junto con la descentralización de la distribución de la prensa escrita; y 3.- fortalecimiento de los derechos de los trabajadores de las comunicaciones y telecomunicaciones.

Ahondando más en estas materias, el programa de gobierno del ex candidato presidencial **Daniel Jadue** no solo buscaba: modificar la normativa de Televisión Nacional (TVN) y crear un nuevo medio público que cumpliera con el rol de “educar, informar y entretener”; asegurar la “soberanía tecnológica” del país a través del desarrollo de un software “libre en la administración y en la educación pública”; la promoción de una Ley Orgánica de Comunicación, a través de la cual se estableciera “una política pública de creación y fomento de medios de comunicación; estableciendo garantías para la existencia de los tres sectores de la comunicación: medios públicos fortalecidos; privados con regulaciones

en su estructura de propiedad y sociales o sin fines de lucro con apoyo público que les haga sustentables; así como el contexto digital”; una nueva institucionalidad pública en materia de comunicaciones, dependiente del Ejecutivo, “que analice y estudie el devenir de políticas públicas en materia de comunicación”.

Por último, y en la misma línea, destaca la propuesta que en materia de medios hizo pública hace unas semanas el ex Vicepresidente segundo de España, **Pablo Iglesias**, quien en una visita reciente a Chile postuló la necesidad de impulsar una nueva ley de prensa que hiciera una distribución de los medios de comunicación: en la que un tercio de los medios de comunicación se controlado por el Estado, otro tercio por "organizaciones sociales" (sindicatos, asociaciones estudiantiles o comunidades de vecinos) y sólo un tercio por los agentes privados.

Como corolario de lo anterior, durante este año el gobierno del Presidente Gabriel Boric firmó un convenio con la Universidad de Chile, la Universidad de la Serena y la Universidad de la Frontera. ¿el objetivo? liderar una mesa de trabajo que se encuentra levantando un diagnóstico que permita priorizar y asignar recursos públicos para apoyar tanto en la creación de medios de comunicación no tradicionales, en la ampliación del espectro de voces. La finalidad última de este trabajo es permitir una mayor participación de actores, propendiendo así, como bien lo señaló la ministra **Camila Vallejos**, al fortalecimiento del “rol social de los medios de comunicación”¹⁵.

Frente a lo planteado por Iglesias, la vocera de gobierno no ve en ello una limitación a la libertad de expresión, sino lo contrario: “Esto no

¹⁵ *El Mercurio*, Entrevista a Camila Vallejo: "Nadie vio venir el resultado del 4-S. Ni siquiera los que esperaban que ganara el Rechazo", 13 de noviembre de 2022, D6-7.

se trata de anular a algunos, sino de abrir más espacios para otros. Eso para nuestro gobierno es un principio fundamental”.

Iniciativas como éstas ¿constituyen una garantía de la libertad de prensa, o se trataría más bien de un ataque frontal a ésta? **La teoría de Iglesias se funda en la creencia de que los medios de comunicación serían incluso más poderosos que los mismos partidos políticos**, lo que a su juicio se habría demostrado tras el plebiscito de salida en Chile. Por esto, es imperativo que el Estado ponga coto a los medios de comunicación, como consecuencia de la influencia que ejercen.

Ahora bien, impulsar estas iniciativas exige hacerse cargo de una serie de aspectos no menos relevantes: si el tercio de los nuevos medios públicos se determinan o “reparten” en función de la representación política en el Parlamento de los partidos ¿seremos los contribuyentes quienes tendremos que financiar estos medios para que los partidos puedan seguir haciendo propaganda? ¿Cómo se medirá el carácter verdaderamente representativo de los medios de comunicación tanto públicos como “sociales”? ¿Quién determinará que el medio de comunicación público que se le asigne a una fuerza política represente verdaderamente los ideales de dicha fuerza? ¿Cómo se miden los tercios? ¿en términos de cantidad de números de medios de comunicación, o en términos de recursos? ¿Los tercios se repartirán en función de la audiencia?

Si se miden en términos numéricos no cambiaría mucho la situación actual, salvo que se tendrían que destinar una alta cantidad de recursos pagados por los contribuyentes a subsidiar proyectos periodísticos fallidos que actualmente no encuentran financiación en el mercado por la sencilla razón de que nadie cree en ellos. Si los distribuimos en función de

recursos o audiencia, entramos en una censura directa tanto contra el emisor como contra el receptor: se bloquearía que los ciudadanos puedan escuchar, leer o ver algún medio, una vez superado el tercio permitido.

Así, estas propuestas implican un ataque al bolsillo de los contribuyentes, muchos de los cuales voluntariamente no querrían financiar dichos proyectos periodísticos, bien por su calidad o por su ideología, e implicaría una censura de la libertad de expresión, ya sea porque se bloquearía que los ciudadanos puedan escuchar, ver o leer un determinado medio de comunicación que ya ha desbordado su cuota social de poder, o bien porque se limitaría la creación de medios de comunicación una vez cumplidas las cuotas dentro de un sector.

Sin embargo, **este tipo de planteamientos terminan por coartar gravemente la posibilidad de que miembros de la sociedad puedan desarrollar sus propios medios de comunicación social, pues deja al arbitrio del gobierno de turno la destinación de los aportes financieros; decisión que, posiblemente, estará determinada en función de afinidades ideológicas más que en virtud de otros criterios, tales como audiencia o cobertura.**

Así, parcelar los espacios de prensa no solo erosiona los mecanismos de que disponen los grupos intermedios y la ciudadanía para manifestarse, sino también, y como corolario de lo anterior, alcanza una afectación al propio sistema político, por cuanto es a través de los medios de comunicación que las fuerzas políticas logran canalizar a la ciudadanía sus posturas, oposición y apoyo.

Por esto, no deja de resultar contradictorio que se busque fortalecer el pluralismo y la libertad de medios regulando desde el Estado y

permitiendo que este sea quien dirija medios de comunicación. Por lo mismo, propuestas como las esbozadas exigen que como sociedad abordemos planteamientos necesarios en torno al tema ¿Cuál ha de ser el rol del Estado en esta materia? ¿Es admisible, si de velar por la salud de estas garantías se trata, permitir que el Estado pueda limitar su manifestación fijando cuotas o creando institucionalidades fiscalizadoras? ¿Debe asignársele un rol subsidiario respecto de los medios, o es preferible que se utilicen esos mismos recursos para informar a través de ellos a la mayor cantidad de la población al mínimo costo posible para los contribuyentes?

El debate en torno a la libertad de prensa comprende, en lo sustantivo, la pregunta sobre el rol que le corresponde a los medios de comunicación social, y cómo estos han de relacionarse en el espacio público, y con el Estado en particular, lo que exige principios claros y sólidos.

La interferencia del Estado en la libertad de prensa no difiere sustancialmente de lo que han supuesto las amenazas terroristas a la libertad de expresión en países como Francia, por ejemplo. Más allá de suponer una limitación y cortapisa a este principio, ambos mecanismos comprenden una limitación a la expresión ciudadanía, elemento esencial de toda sociedad democrática.

Referencias

1. ABC (Madrid), "Suspendida la publicación del diario Tribuna", 31 de diciembre de 1972.
2. *Constituciones Políticas de la República de Chile 1810-2015* (Santiago, Diario Oficial de la República de Chile, 2015, 2° ed.).
3. Donoso Fritz, Karen, "'Los zarpazos del León'. La censura política contra la prensa en el segundo gobierno de Arturo Alessandri. Chile, 1933-1938", *Revista Tiempo Histórico* 7, n° 12 (2016).
4. *El Mercurio*, Entrevista a Camila Vallejo: "Nadie vio venir el resultado del 4-S. Ni siquiera los que esperaban que ganara el Rechazo", 13 de noviembre de 2022, D6-7.
5. "Freedom of the Press", en *Webster's New World College Dictionary*, 4th Edition. Disponible en: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/freedom-of-the-press>
6. San Francisco, Alejandro, *La Guerra Civil de 1891*. Tomo 1. *La irrupción política de los militares en Chile* (Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2008, 1° ed.).
7. San Francisco (Dirección general), Alejandro, José Manuel Castro, Milton Cortés, Myriam Duchens, Gonzalo Larios, Monserrat Risco, Alejandro San Francisco y Ángel Soto, *Historia de Chile 1960-2010*. Tomo 5. *Las vías chilenas al socialismo. El gobierno de Salvador Allende (1970-1973)* (Santiago: CEUSS/USS, 2019).