

# La acción del Consejo de Europa

El Consejo de Europa ha producido numerosos informes y recomendaciones a los gobiernos de los estados miembros sobre los medios de comunicación. Desde el abuso de poder en Italia, por el caso Berlusconi, hasta la libertad de expresión en relación a la lucha contra el terrorismo son algunas de las resoluciones más importantes de los últimos años. Ahora trabaja en la creación de la Universidad Europea de Periodismo y en el problema de la prensa en la Europa Oriental.

## LLUÍS MARÍA DE PUIG

La única justificación que permite que hoy me dirija a ustedes en este coloquio sobre los Códigos Deontológicos en el periodismo es el hecho de haber seguido durante 20 años los trabajos de la Comisión de Cultura del Consejo de Europa en materia de medios de comunicación, ya sea directamente, tratando problemas sobre medios de comunicación y periodistas, pero también en muchas ocasiones por haber participado en la Comisión Política y el Pleno sobre respeto de los derechos

humanos en aquellos casos en que ha aparecido la problemática de la ética del periodismo y los límites del trabajo profesional de los periodistas.

A ello he dedicado una parte de mi trabajo parlamentario internacional, si bien no soy periodista aunque escribo en los periódicos. Los que escribimos en los periódicos no siempre somos ni nos sentimos periodistas. La profesión periodística tal y como la hemos tratado en el Consejo de Europa nos parece un asunto muy profesional frente a otro tipo de apro-

**Lluís María de Puig** es miembro de la Comisión de Cultura del Consejo de Europa.

ximaciones periodísticas (artículos de opinión, reportajes...). En todo caso desde el Consejo de Europa hemos considerado el periodismo como una profesión estricta y perfectamente tipificada. Les voy a hablar en esta ponencia de lo que el Consejo de Europa ha hecho sobre esta profesión y sobre su desarrollo.

Quiero que tengan en cuenta, en primer lugar, lo que es el Consejo de Europa como institución y cuáles son sus características y dimensiones. Les voy a recordar que se trata de la institución más antigua (se creó en 1949) y más amplia : 46 países europeos. Estamos hablando de una organización donde están Rusia y los países caucásicos. Nosotros no nos planteamos, como la UE, si Turquía es o no Europa. Turquía hace 20 años que está en el Consejo de Europa. Y estando todos los países del Este la problemática del periodismo, como ustedes comprenderán, ha adquirido en el Consejo de Europa un sesgo más bien dramático y tremendo teniendo en cuenta lo difícil y peligroso que es el ejercicio democrático de la profesión periodística en estas nuevas democracias, todas ellas nuevos países del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa, como es sabido, tiene unos objetivos: la defensa de la democracia y la defensa de los derechos humanos. El documento más importante del Consejo de Europa es la Convención Europea de los Derechos Humanos y su desarrollo.

La aproximación que las dos grandes instituciones del Consejo de Europa (el Consejo de Ministros y su Asamblea Parlamentaria) han realizado, en cuantos temas se han tratado, ha sido siempre desde la óptica de la defensa de los derechos humanos y la defensa de la democracia, como no podría ser de otra manera.

Sin embargo, en lo que respecta al periodismo y el papel de los medios de comunicación los hemos tratado también desde una concepción cultural del asunto. Es decir, no sólo hemos analizado el periodismo en sí mismo, en su lógica interna, ni tampoco sólo desde su adecuación al sistema democrático; sino que hemos considerado asimismo todo cuanto significa el periodismo en Europa como fenómeno cultural.

En cualquier caso, hemos trabajado intensamente sobre el papel de la prensa y de los periodistas, el problema de la ética y los códigos deontológicos que es lo que nos trae hoy aquí. En ocasiones lo hemos hecho en la Comisión Política porque ha habido problemas políticos, como el de la persecución y asesinatos de periodistas en algunos países de Europa Oriental. En otros casos hemos discutido sobre procesos de concentración de medios de comunicación en una sola mano que impedían el pluralismo político, como en el caso Berlusconi, y ante este tipo de problemáticas ha habido que ejercer una presión fundamentalmente política.

Pero hemos tratado básicamente el tema de los media desde el aspecto cultural, como un fenómeno de cultura, y precisamente en la Comisión de Cultura de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Esta tiene una Subcomisión de Medios de Comunicación que no hace otra cosa ni tiene otro cometido que trabajar en cuestiones relativas a los media y al ejercicio del periodismo. Normalmente los trabajos de esta Subcomisión pasan a la Comisión, donde son debatidos y aceptados en primera instancia, para verse seguidamente en Plenario, donde se discuten de nuevo y se adoptan definitivamente. Fue en esa Subcomisión, que fue presidida durante tres años por don Manuel Núñez Encabo, donde se redactó la recomendación más importante del Consejo de Europa en esta materia, que es la de ética y periodismo, la que ha dado lugar al relanzamiento de los códigos deontológicos. Digo relanzamiento donde existía esta preocupación o donde había alguna experiencia en marcha, puesto que en la nueva Europa éste fue el inicio puro y simple, el documento básico en materia de medios de comunicación con el cual las nuevas democracias han em-



PUIG

El Consejo de Europa aborda el tema de los medias como un fenómeno cultural.

pezado a trabajar con las dificultades que hay, que son muchas, en aquellos países

El Consejo de Europa ha producido una enormidad de documentos sobre el periodismo. El Comité de Ministros, además de declaraciones importantes, ha realizado conferencias específicas sobre problemas de medios de comunicación. Además, ha contestado siempre, ha dado un seguimiento a las propuestas de la Asamblea Parlamentaria y a las situaciones extraordinarias que se han producido. Tienen no menos de 20 declaraciones, resoluciones y directivas del Comité de Ministros del Consejo de Europa en relación a la problemática periodística.

Por otra parte la Asamblea Parlamentaria no ha dejado de trabajar nunca sobre los medios de comunicación con un rosario de informes y recomendaciones a los gobiernos de los estados miembros.

Algunos temas que siguen encima de la mesa en este momento han producido ya resoluciones de todo tipo: una de las más importantes fue cuando estuvo de ponente el profesor Núñez Encabo, a la sazón miembro de la Delegación Española al Consejo de Europa. Otras no menos importantes.

Quiero citarles las más recientes después de aquella sobre la ética del periodismo: la relativa al poder de la imagen, la relativa a la instrucción en ciencia y tecnología y su aplicación, la relativa a los medios de comunicación de la cultura democrática y la relacionada con la educación a los medios de comunicación. En 2003, una recomendación sobre la libertad de expresión en Europa. En 2004, la cuestión de la monopolización de los medios electrónicos. También en 2004, el abuso de poder en Italia en relación al caso conocido como de Berlusconi. En 2004, el servicio público de radiodifusión, tema interesantísimo. En junio de 2005, una declaración sobre la libertad de expresión en relación a la lucha contra el terrorismo. Un gran debate que hemos tenido.

Además les hablaré de dos líneas de trabajo nuevo. Una, la creación de la Universidad Europea del Periodismo, y otra, el problema del periodismo en Europa Oriental. Se ha producido en el Consejo de Europa una reflexión transversal en torno al periodismo, los media y los periodistas. Digo transversal porque no se ha hecho sólo en esa Comisión de Cultura donde se tratan específicamente los temas de los medios de comunicación, sino en los debates políticos y sobre derechos humanos donde se tratan desde los problemas de inmigración hasta los problemas de minorías pasando por los problemas de democracia en

países concretos. En estos debates aparecen consideraciones y tratamientos de lo que es la profesión periodística y lo que significa en nuestro tiempo la prensa en el modelo europeo de sociedad.

Para resumir esa concepción, que es la que creo que hoy está vigente en el territorio de una institución tan enorme como el Consejo de Europa (imagínense la pluralidad de ideas, de conceptos de cultura, de concepciones de la propia Europa...), les diré que en la Comisión de Cultura nos hemos puesto de acuerdo en una serie de consideraciones que me parecen especialmente certeras, y son las que informan los trabajos del Consejo de Europa. En primer lugar, aceptar la realidad de la multiplicidad y complejidad del mundo de la prensa hoy, lo que llamamos los media. Nunca como hoy se había producido tanta complejidad y multiplicidad. Están los periódicos, la radio, las televisiones, pero también Internet y el mundo de la comunicación digital que, sin ser estrictamente prensa o periodismo, envía *inputs* de información de la actualidad a los ciudadanos. Incluso hoy día es muy difícil establecer hasta qué punto un determinado tipo de información llega a través del periodismo propiamente dicho.

Esta es la cruda realidad que encuentra uno cuando se acerca al estudio del periodismo; y no tiene uno más remedio que aceptar esta multiplicidad y complejidad. Esa multipli-

cidad viene del proceso de globalización; más que en ningún otro sector de la vida política-social y cultural, en ninguna otra función o profesión la globalización se ha producido con tanta profundidad como en la comunicación y el periodismo. Conocemos al minuto lo que ocurre en Japón y tenemos simultáneamente las 20 versiones sobre el mismo asunto que nos llegan por todas partes. Nunca jamás el ciudadano ha recibido tanta información. Sobre eso hemos discutido: la información es tan rápida, tan diversa y tan controvertida a veces (y en otras manipulada) que en estos debates algunos han sostenido que quizás también con tanta información nunca el ciudadano había tenido tantas dificultades para estar informado. Con el cúmulo de tanta información a lo mejor también se llega a un grado cierto de desinformación. En todo caso, ésta es la realidad y el ciudadano y los profesionales se encuentran con ella. En este sentido está claro que sólo el pluralismo asegura la objetividad informativa. Pero no podemos pedir a los ciudadanos que vean todas las televisiones o lean todos los periódicos. De ahí que el riesgo de ser influidos tendenciosamente es evidente y quizás inevitable. Por ello es importante que desde los propios medios se hagan esfuerzos de objetividad y se evite toda manipulación.

El tercer elemento que hemos considerado fundamental es el papel de los periodistas y de los medios en lo

que tiene de fenómeno cultural y educativo, analizando el rol de los medios como continuación de la escuela. Hicimos un trabajo en el Consejo de Europa sobre el aprendizaje y el conocimiento de la historia y llegamos a la conclusión, después de muchas encuestas y coloquios, que el conocimiento de la historia y la idea del pasado que acaba teniendo el ciudadano a una cierta edad, en gran parte lo ha adquirido a través de los medios de comunicación. En la educación recibió tan solo una pequeña parte de su conocimiento histórico en la madurez. La parte substancial de erudición y conocimiento histórico que acaba teniendo el ciudadano lo recibe a través de los medios de comunicación. Por eso es tan importante el tratamiento de la historia en los medios de comunicación, nunca inocente ni neutro, que redunde tan decisivamente en la idea y comprensión del pasado que puedan tener los ciudadanos que leen periódicos, ven la televisión o escuchan la radio. En este caso el periodismo es un fenómeno de cultura determinante. Y hemos continuado la reflexión en el sentido de pedir a los medios de comunicación el máximo rigor histórico, el máximo rigor cultural, la máxima capacidad de divulgar cultura y divulgarla desde una perspectiva democrática.

La cuarta reflexión parte de la constatación que el periodismo, la prensa y los medios tienen una tras-

endencia política mayor. Es evidente que hoy en día en la política nacional de cualquier país los medios de comunicación influyen de una manera absoluta. Se puede decir que influye muchísimo más la prensa en el control del poder que la propia oposición en el parlamento. Cada uno tiene que jugar su papel, pero en realidad los medios de comunicación son el gran contrapoder, el elemento de fiscalización real y de control de los gobiernos. Todo el proceso político está enormemente influido por los media, que son el altavoz de los políticos y la expresión de la opinión pública y actúan directamente en sobre la sociedad. Piensen ustedes también en la historia de la Constitución Europea, en la importancia que han tenido los medios para que en los países en que hubo refrenda se haya votado el Sí y en otros países se haya votado el No. Este papel extraordinario de la prensa en la política lo reconocemos en el Consejo de Europa.

Además de trascendencia política nacional, nuestra sexta reflexión trató de la enorme trascendencia geoestratégica. En la medida en que la prensa ayuda a la conformación de la opinión, si de verdad se quiere luchar contra el posible choque de civilizaciones, si queremos realizar políticas de cooperación entre culturas, religiones y sociedades, el factor fundamental para crear mentalidades tolerantes, implicaciones y complicidades entre una y otra cultura, son los

medios de comunicación. Desde el Consejo de Europa pensamos que si hay una voluntad global desde los medios de comunicación de jugar a favor de la tolerancia, de la no discriminación, del diálogo y la alianza de civilizaciones como estrategias de relación con mundos dispares, sólo se puede realizar de verdad desde los medios de comunicación.

En séptimo lugar, en el Consejo de Europa estamos a favor del desarrollo pleno de la libertad de expresión, como no podía ser de otra manera, con una limitación: la defensa de la democracia y de los derechos humanos. No nos parece tolerable que haya un medio de prensa que esté contra los derechos humanos. Este es un límite evidente.

Considerando el papel fundamental de la prensa, no todo lo consideramos positivo. De la misma manera que hacemos esta valoración tan positiva del rol del periodismo en una sociedad democrática, también en nuestras reflexiones hemos anotado aspectos negativos y flancos discutibles. ¿Es siempre objetiva la prensa? No. ¿Manipula a veces? Sí. ¿Está a favor o en contra de los gobiernos? Sí, y a veces interesadamente. De ahí que hemos llegado a la conclusión que la única manera de evitar que la prensa se convierta en un factor negativo para los ciudadanos con el pluralismo por una parte y con el autocontrol, o la autorregulación por otro. O sea, es necesario que se sigan unos có-

digos de conducta. Y estamos de acuerdo en que estos códigos sean de autorregulación.

Hemos tenido un debate enorme sobre si los representantes directos de los ciudadanos, los parlamentarios, son quienes deberían establecer con leyes y señalar a los periodistas cuáles son los límites en su profesión y cuáles son los códigos a seguir. Pero hemos llegado a la conclusión de que no, que deben ser los propios profesionales los que determinen su propio código, eso sí, siempre dentro de un escrupuloso respeto a los derechos humanos. Incluso cada medio con su propio código, aunque aspiramos a que las grandes ideas que ha defendido en todo momento el Consejo de Europa sobre la preservación de la ética profesional sean seguidas por todos.

De ahí quizás la necesidad de ofrecer legislación marco para señalar unos límites y evitar el abuso de poder que sigue habiendo en algunos países, especialmente en el centro y el este de Europa. Había una cierta idea de que parlamentos supranacionales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o el Parlamento Europeo pudieran trabajar en este sentido y proponer normas

para una la regulación ética concreta y precisa. Sin embargo, decidimos que no, lo dejamos para los periodistas.

La recomendación más importante sobre esta cuestión que ha hecho el Consejo de Europa fue la ética y periodismo, la recomendación 12.15 de 1993. La misma ha sido seguida en la mayor parte de códigos deontológicos vigentes y desde luego en España. El profesor Núñez Encabo y el profesor Parés han hablado de ella y de la idea de autocontrol. Y han podido constatar de sus palabras que las líneas básicas de este autocontrol están en la democracia, el marco ideal para que funcionen estos códigos deontológicos. Yo no voy a insistir en lo desarrollado por sus autorizadas opiniones. Su exposición ha sido convincente y clarificadora.

Por cierto, que se ha hablado también de censura. Desde el Consejo de Europa, en ningún sentido podemos aceptar que los códigos deontológicos sean una forma de censura como la entendemos nosotros; es decir, como una interferencia de los gobiernos y del poder político coartando la libertad de expresión a los periodistas. Por el contrario, la aceptación voluntaria y profesional de



PUIG

En ningún sentido podemos aceptar que los códigos deontológicos sean una forma de censura.

ciertos límites nos parece importante y para nada nos parece un tipo de censura. En todo caso hay que tener en cuenta ciertas realidades de profunda gravedad: en Europa todavía hay algún medio de comunicación que apoya extremismos inaceptables desde el punto de vista democrático. Por poner un ejemplo, nunca debe aceptarse como pluralismo político que haya de respetarse partidos o fuerzas políticas o medios de comunicación favorables al racismo, la xenofobia, sean contrarios a la democracia o al respeto de los derechos humanos, o favorables a extremismos de cualquier tipo que se salgan completamente del modelo democrático. Desde el punto de vista político hay que impedir la existencia de estos partidos. De la misma manera, los códigos deontológicos deben prohibir este tipo de actitudes en los medios. Por eso, límites sí los hay. Ojalá todos los consejos deontológicos contengan estos límites, absolutamente necesarios para un ejercicio democrático, tolerante y progresivo de la función del periodista.

En la Asamblea Parlamentaria hemos hablado también de la educación al periodismo. Incluso hemos llevado a cabo un informe sobre la educación al periodismo. La consideración básica es que en la Universidad el estudiante medio no recibe mucho conocimiento de lo que es el fenómeno del periodismo y el fenómeno de los medios de comunicación. Es posi-

ble que para comprender bien el fenómeno de comunicación, deberíamos darle a este ciudadano que estamos 'fabricando' un cierto sentido crítico, para que pueda discernir ante la lectura de la prensa, la visión de la televisión o la escucha de la radio. Que sea capaz de analizar un poco y sea capaz de descubrir por sí mismo que detrás de los medios también hay intereses e ideologías, y eso que no deja de ser importante que se sepa, intereses e ideologías perfectamente compatibles con la democracia. Cuanto más claramente se defiendan estos intereses e ideologías más se defiende el periodismo objetivo en la medida que lo objetivo es lo claro y lo razonablemente informador.

En este sentido, en Estrasburgo hemos aprobado una resolución en la que pedimos a los gobiernos que se hagan programas de iniciación a los medios de comunicación en la educación secundaria y en la universidad y que se promuevan programas de formación para los docentes en esta dirección.

Les decía también que hemos trabajado sobre un problema dramático, el problema de la libertad de expresión de los medios de comunicación en Europa en relación con la persecución pura y simple de los periodistas. Hemos elaborado un informe sobre la violencia contra los periodistas. Ante el encarcelamiento de periodistas y no hablemos ya de los asesinados, hemos exigido a países co-

mo Ucrania, Bielorrusia, Rusia y otros el cese inmediato de la represión a periodistas por razones políticas y hemos pedido responsabilidades y nos hemos impuesto un seguimiento de la situación en cada uno de estos países.

Cambiando de tema, les quiero señalar que en otro documento hemos solicitado al Comité de Ministros un documento de orientación sobre el servicio público de radiodifusión y le hemos pedido que movilice las estructuras del Consejo de Europa a fin de que lleguemos a una realidad aceptable en este campo. Los parlamentarios europeos tenemos una visión muy positiva de los medios de comunicación públicos y creemos que no sólo hay que mantenerlos donde los hay, sino incentivarlos.

En estos últimos tiempos hemos reflexionado también sobre los medios de comunicación en relación al terrorismo. Este ha sido un gran debate y no ha habido un acuerdo. Hay posiciones encontradas sobre cómo debe tratarse el terrorismo. Hay una declaración del Comité de Ministros del 2 de marzo de este año. En ésta se dice que no hay que poner ninguna restricción a la libertad de expresión en materia de información sobre el terrorismo. Esto se dice claramente, pero al mismo tiempo, más adelante, señala algunos límites. Señala, por ejemplo, que se dé información, siempre que esta información no favorezca descaradamente los intereses

de los terroristas, que no siga el juego de los terroristas que intentan utilizar a los medios. ¿ En cuántas ocasiones un acto terrorista sólo tiene como objetivo aparecer la prensa ? Muchos actos terroristas serían fracasados si no tuvieran ninguna repercusión mediática. Pero, ¿cuándo se favorece a los terroristas publicando una noticia? Dificil respuesta. Entendemos que no se debe dar información que pueda dificultar la propia lucha contra el terrorismo (policíaca, confidencial...) y comprendemos que se respete el derecho a la intimidad de las víctimas del terrorismo.

Pero hay otros aspectos en los que también entramos. Tuvimos un debate tremendo con dos periodistas que habían sido secuestrados en Iraq, y uno de ellos estaba a favor de toda la información sobre el secuestro y otro decía sostenía que no. El primero defendía que la máxima información sobre los secuestros era un elemento fundamental para que pudiera acabar liberados, mientras que el otro decía que no, que las negociaciones que tienen que llevar los gobiernos a veces pagando por el rescate de un periodista, las más de las veces precisan de prudencia, silencio y no demasiada información. Eran dos posiciones respetables pero que demuestran que en la misma materia no hay una posición coincidente.

Otro aspecto: el de respetar la dignidad de las personas, la presunción de inocencia y el tratamiento objeti-

vo de los sospechosos o presuntos terroristas. Creemos que hay que hacer el esfuerzo permanente de guardar fielmente la distinción entre las personas sospechosas de ser terroristas o amigos de terroristas y los propios terroristas convictos y confesos. A mí esto me parece muy importante teniendo en cuenta que en la lucha contra el terrorismo hay un peligro que hay que saber administrar muy bien, el peligro de deslizarnos por la pendiente de someter espacios de libertad a elementos de seguridad. No sólo en el ámbito del periodismo, sino también en el ámbito de la política general y de los derechos humanos es un debate abierto: hasta qué punto los ciudadanos podemos ver coartadas nuestras libertades a favor de la acción más o menos controlada de la lucha contra el terrorismo. Es la dificultad entre el binomio de libertad / seguridad que nos plantea la lucha contra el terrorismo. Los medios deben estar atentos a que no se conculque ningún derecho y deben ser los primeros en respetar los derechos de los ciudadanos en su tratamiento.

Para finalizar esta exposición sobre la acción del Consejo de Europa en relación a los medios de comunicación y la profesión periodística les quiero anunciar que estamos trabajando en la idea de una Universidad Europea del periodismo. Una Universidad que sería inicialmente tutelada por el Consejo de Europa y financiada en un primer momento por el pro-

pio Consejo de Europa pero que, si se considerara de interés, podría ser una Universidad incluso abierta a países no miembros. Se trata de una experiencia que nos llega solicitada dramáticamente, porque fundamentalmente quienes nos piden esto son las nuevas democracias, los países del Este, donde existe un importante déficit en la didáctica y pedagogía sobre el periodismo democrático.

Esto ha sido la pincelada, extremadamente apretada y resumida, sobre lo que está trabajando el Consejo de Europa en materia de periodismo, que es lo que a mí se me había pedido que les contara a ustedes aquí. Finalmente les puedo decir que el Consejo de Europa seguirá tratando los temas de comunicación, de información, de educación con el mismo interés y dedicación de siempre, considerando, como he reiterado a lo largo de mi intervención, que el periodismo nos parece consustancial con la democracia. La concepción que en este momento tenemos en el Consejo de Europa respecto al papel del periodismo es que se ajusta tan perfectamente a lo que es una sociedad democrática que el periodismo constituye una de las más importantes garantías contra el abuso de poder, lo que no es poca cosa especialmente si pensamos, como piensa quien les habla, que en realidad el sistema democrático es, por encima de todo, una construcción institucional y política contra el abuso de poder. ❖