

# Los Instrumentos Modernos de Información y su Reglamentación en los Diversos Regímenes

Por Leopoldo Fuentes del Cid

Existe en todas partes una mayoría evidentemente preocupada por conocer a fondo cuál es el uso más adecuado que debe darse a la prensa, el cine, la radio y la televisión como los medios más poderosos que la ciencia ha dado a la humanidad para llegar a la mente e influir en la opinión pública y en la manera de vivir del hombre moderno. Al lado de los problemas que implica el desarrollo económico y técnico de cada país, el empleo de estos instrumentos modernos de información, viene a constituir preocupación permanente.

No obstante, ese interés permanente se basa en diversos criterios. Unos creen ver en ellos los medios propios para una promoción universal del conocimiento y comprensión entre los pueblos; otros, la vía expedita para retener las riendas del poder público o el poderío económico; aquéllos, los instrumentos propios para la salvaguarda de sus intereses privados o una inagotable mina de comercio.

De allí surge la selva amazónica de las reglamentaciones, estatutos, convenciones, donde no siempre están representados los intereses colectivos, por entre la que debe operar con sus alzas y bajas la libertad de expresión que la Declaración Universal de Derechos del Hombre (Artículo 19) expresa tan nitidamente así: "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 difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Veamos ahora cómo opera a través de los medios modernos de expresión ese interés universal.

A todos los españoles se les concede el derecho "de expresar libremente sus ideas" (Fuero Español del 13 de Julio de 1945—Artículo 12), pero ese derecho sólo existe en la medida que las ideas "no perjudiquen los principios fundamentales del Estado", y se agrega (Artículo 33): "El ejercicio de los derechos que se reconocen en el presente Fuero no podrá atentar a la unidad espiritual, natural y social de España". La Falange contribuye a la enunciación de esos principios ("26 Puntos de la Falange", Punto 6) de la siguiente manera: "Nuestro Estado será un instrumento totalitario al servicio de la integridad de la patria. Todos los Españoles participarán en él a través de un función familiar, municipal y sindical. Nadie participará al través de los partidos políticos. Se abolirá implacablemente el sistema de partidos políticos con todas las consecuencias..." El Fuero Español es uno de los textos básicos del régimen actual de España y los "26 Puntos de la Falange" expresión doctrinal de la voluntad oficial. Ambos documentos expresan principios claros y terminantes sobre los que descansan los fundamentos mismos del Estado y la unidad que se supone que encarna. Los medios de información, en consecuencia, dependen estrictamente del gobierno, porque de otro modo peligraría su esencia misma.

A todos los ciudadanos de la Unión Soviética se les garantiza el derecho de información (Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1936, Artículo 125), y de la manera siguiente: "...de acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de afianzar el régimen socialista, están garantizadas por la ley a los ciudadanos de la Unión Soviética: a) la libertad de palabra; b) la libertad de prensa. Los derechos de los ciudadanos quedan así asegurados al poner a disposición de los trabajadores y de sus organizaciones las imprentas, los depósitos de papel, los servicios de comunicaciones y otros medios materiales necesarios para el ejercicio de sus derechos". La existencia de este principio en la Constitución soviética lo atribuye el Dr. Fernand Terrou, consejero jurídico de la presidencia del Consejo del gobierno francés y eminente investigador y expositor del derecho de información, a la "Tesis sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado" donde Lenin expresa que "La libertad verdadera no existirá nada más que en el régimen... en el que no haya la posibilidad de so-

meter, directa o indirectamente, la prensa al poder del dinero y en el que sea posible a cada trabajador o grupo de trabajadores, cualquiera que fuera su número, tener y ejercer el derecho, igual para todos, de utilizar los depósitos de papel y las imprentas públicas”.

Mas la misma Constitución soviética contiene más adelante el texto del Artículo 126, mediante el que expresa que el Partido Comunista “representa el medio dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado”.

Estos regímenes, el español y el soviético y sus afines, han pretendido estampar de ese modo en sus constituciones el precepto que ampara la libertad de expresión ocupando uno de los primeros lugares entre los derechos del hombre ya que es la prolongación y la práctica de la libertad individual de pensar. La subordinación del derecho de información al poder público es clara y terminante.

El poder federal de los Estados Unidos de América está definido por diversos textos constitucionales, entre éstos las enmiendas I y XIV, en los que el legislador sólo se limita a afirmar la libertad de expresión. Mas en las constituciones de los Estados, además de reafirmarse el principio de los textos federales, aparecen las primeras restricciones. “Todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente sus opiniones, a reserva de responder del abuso de este derecho”, expresa la del Estado de Oregón y más o menos la misma fórmula se va repitiendo en Nueva York, Illinois, Virginia, etc., etc. Se estatuye así, sin reservas, en los textos constitucionales la consagración de la libertad de expresión a la vez que se coloca al mismo nivel el principio de las limitaciones.

Las constituciones de los pueblos indoamericanos afirman principios similares a los de las constituciones de los Estados del Norte. La Constitución panameña lo expresa así en su Artículo 38. “Toda persona puede emitir libremente su pensamiento, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa. Pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público”.

Como principio general, se afirma, pues, en todas es-

tas constituciones de América que una libertad no existe verdaderamente más que cuando se reprimen los abusos que con ella pueden cometerse en perjuicio de los derechos de un tercero o del cuerpo social. En todo caso, el problema capital estriba en delimitar esos abusos y estatuir la manera como han de ser prevenidos o sancionados. Con respecto a los medios materiales del proceso de información, la diferencia salta a la vista, si comparamos este régimen con el español o el soviético. Para éstos el conjunto de medios de información depende estrictamente del gobierno, puesto que de otro modo pelagra su esencia misma. En otras palabras, la expresión de ese derecho en la Ley Fundamental o en otros instrumentos expositores de la doctrina oficial, sólo viene a reafirmar categóricamente que los medios de información son sólo un instrumento para la realización de la ideología encarnada por el poder, y de la formación o educación de la opinión pública en un sentido enteramente conforme con la misma ideología operante. En los instrumentos jurídicos fundamentales de los Estados Americanos la subordinación de esos medios de información al poder público de una manera absoluta, se excluye. Más bien la tendencia inmediata es la de la más amplia libertad, entendida en el sentido de la más amplia iniciativa, concedida a los individuos y a las agrupaciones para la difusión de las ideas. No obstante, surge en la práctica un nuevo elemento que puede operar en sentido positivo o negativo, en libertad o cautiverio para el libre juego de las ideas, ese elemento es el principio de la libre empresa.

Mediante una abstracción tratemos de reunir en una sola área local todos los medios materiales que en el mundo son utilizados para la información. Podríamos concretarnos sólo a periódicos, diarios, revistas, semanarios; reuniríamos además todos los servicios de telecomunicaciones, las agencias centrales de noticias, en fin, toda la maquinaria y su personal respectivo, tal y como funcionan en sus medios originales. Hagamos que estalle un hecho significativo. Veríamos entonces cómo, aunque la maquinaria es la misma o casi idéntica, el "producto" noticioso a difundir adquiere los caracteres más diversos, no sólo en la forma o la técnica de presentación sino en el fondo mismo, obedeciendo a la fuerza del régimen directriz. Tendríamos la muestra de cómo operan los principios constitucionales y las reglamentaciones de los estatutos en la

práctica, en cada régimen. Y veríamos también cómo ese "producto" informativo que se difunde regula el "clima" de las relaciones humanas.

La constitución y gestión de los medios materiales necesarios para poder difundir las informaciones ha venido a constituir una extraordinaria industria en el régimen de libre empresa. Ese libre juego de las actividades económicas, inadecuadamente regulado, puede llegar a entorpecer o comprometer de una manera apremiante la libertad de expresión. El elevado costo de los materiales es uno de los elementos, que puede dar base a la concentración tan acentuada, tanto que puede arribar al monopolio declarado u oculto, amordazando el libre juego de las ideas y a los toques teatrales que se permiten algunos diarios de empresas fuerte con el sólo propósito de embutir de falsedad la cabeza de los estatutos en alarde de una técnica que pretende amurallar la competencia, para dedicarse a influir a sus anchas en defensa de intereses de carácter muy privado. Aunque esta dolencia de los toques teatrales la padecen también diarios de menor cuantía en un desorientado alarde de "acierto y popularidad" que a la postre se convierte en "desacierto", y "repudio" por parte de la opinión sensata.

Aparte de este tipo de riesgos y de todo lo que el "papel resiste", en este libre juego de la industria y el comercio de la información parece ser que la génesis de su estructura política-económica reside en fomentar una amplia dispersión del poder entre las instituciones políticas, económicas y sociales, como norma a una mayor dimensión a la libertad colectiva de expresión de modo que opere sujeta en igual proporción por el poder público y por los organismos privados.

En este régimen que excluye la subordinación del derecho de información al poder público y afirma el principio de la libre empresa, toda empresa de información puede formarse y funcionar libremente sin otra regulación que la que da el conjunto de leyes aplicables al régimen económico. No obstante, a la prensa, en algunos casos se le dota de un estatuto de derecho común, mediante el cual las normas aplicadas a todas las empresas de prensa sean las mismas aplicadas a las demás empresas, o un estatuto especial en el cual las reglas de constitución y funcionamiento de la empresa de prensa sean diferentes de las otras empresas. Sin embargo, como la empre-

sa de prensa se mueve dentro de un cuadro jurídico y económico que inexorablemente influye sobre ella, ninguno de los sistemas antes mencionados se aplica en toda su pureza. A la inversa, como es de marcada beligerancia el papel político de la prensa en el cuadro jurídico y económico donde se mueve, por su objeto y su carácter, la empresa de prensa no puede verse como una empresa comercial ordinaria, mas es a los tribunales de justicia, como garantizadores de la libertad, a los que corresponde ventilar sus problemas.

No sucede lo mismo con la empresa de radio o televisión. Aún en el régimen que excluye la subordinación, estos instrumentos están sujetos a la intervención; y la intervención de modo muy directo. Desde antes de constituirse la empresa radiodifusora o televisora ya está planteada de hecho la norma de intervención por la naturaleza misma de los instrumentos de difusión.

El espectro radioeléctrico compulsa al Estado a una reglamentación de orden físico, por decirlo así. Las longitudes de onda del espectro radioeléctrico son limitadas; las convenciones internacionales las han repartido entre los Estados, que las administran a modo de fideicomiso, y de acuerdo a sus propias reglamentaciones reparten los canales y fija las condiciones para su utilización.

Se nos ocurre que sería motivo de una interesante investigación, seriamente realizada, la organización y distribución de esas frecuencias en Panamá. Quizá hallaríamos allí la clave de por qué, mientras en los Estados Unidos "La Comisión Federal de Comunicaciones ha reservado determinado número de canales con modulación de frecuencia para uso exclusivo de las emisiones educativas..." ("FM for Education", U.S.A. Office of Education, Dr. F. Dunham), en cambio en Panamá, con toda su especialísima configuración geográfica, se le otorga a la Universidad 1540 Kilociclos, y cuando se ha hecho solicitud para el cambio por una frecuencia adecuada a los fines culturales y educativos de la misión universitaria a través de la radio, parece no haber frecuencia disponible que ofrecerle. En cambio, muchos tienen concesiones que no han explotado nunca y que religiosamente renuevan cada dos años con excusas baladíes. Tal vez encontraríamos una explicación al por qué proliferan aquí las radio-emisoras como casetas de buhonero, y en consecuencia, este instrumento, la radio —vehículo de la libertad de ex-

presión— se le encuentra convertido en voceador paupérrimo de anuncios comerciales en una jerga dañina, ininteligible y morbosa.

Decíamos que es inevitable la intervención del Estado en la empresa de radio y televisión, tanto en su creación como en su funcionamiento, al menos en lo técnico. Mas, hay algo muy fundamental que obliga a la intervención aparte de lo técnico y es la importancia de la radio y la televisión en la información de masas. El periódico no logra el efecto determinante que imponen estos instrumentos. Al lector bien se le puede abonar un lapso de meditación y, si es un hombre despierto, escoge entre una idea u otra o su propia idea. Pero el "lenguaje" mismo de la radio y la televisión pueden tomar por sorpresa al más avisado y, si se agrega su rapidez, su regularidad constante y la diversidad de los flancos por donde ataca un mismo asunto y su intempestiva entrada en los hogares sin distinciones de edad, entonces se ve claramente por qué el Estado no se desentiende de estos instrumentos que tal influencia colectiva ejercen.

Si para nuestro medio tomásemos la fórmula de Sarmiento de que "gobernar es educar" o la Mendeciana: "la salvación por la cultura" veríamos que la radio y la televisión, como patrimonio de la humanidad que el Estado administra, necesita de una seria reglamentación en la que exista un correcto equilibrio en el que, mientras se deja en abierta función los intereses económicos (aquí la radio y la televisión están en manos de la empresa privada), se aseguren de modo sistemático los intereses colectivos, tales como la educación, la cultura y el libre juego de las ideas.

Para la radio, y tal vez pronto para la televisión, las fronteras políticas no constituyen obstáculo alguno, por tanto desde el punto de vista de las relaciones internacionales le corresponde un gran papel, y, estas relaciones competen al poder público. Se advierte enseguida una nueva razón válida para que el Estado no se desinterese de la penetración de la radio en la opinión extranjera. Así, del mismo modo que la empresa de prensa, la radio y la televisión son susceptibles a la concentración y al monopolio; si el poder público no quiere perder totalmente su fuerza decisiva en el mando, debe determinar la correcta

reglamentación y funcionamiento de estos medios de información.

Multitud de gobiernos y organizaciones sociales realizan hoy grandes esfuerzos por lograr un mayor grado de educación para el pueblo en las áreas menos desarrolladas del mundo, partiendo de la convicción de economistas, psicólogos, educadores y sociólogos, de que las probabilidades de mejorar las condiciones de vida de un pueblo están basadas fundamentalmente en el nivel que tenga de educación. Un estudio realizado en 1946 por la National Education Association of the United States y publicado bajo el nombre "The Public and Education", para determinar si efectivamente existía esa relación entre el nivel económico y el nivel educativo vino a confirmar enfáticamente que aún en países de escasos recursos económicos los niveles de vida son altos cuando tienen un sistema eficiente de educación. Si esto es así, y numerosos proyectos de UNESCO y de gobiernos de diversos países han venido a demostrar el alto valor de la radio y la televisión para los fines educativos, se explica por qué se ha encontrado allí otra razón válida y de fuerza para la intervención del Estado en el empleo de estos instrumentos. Y todo parece indicar que la misma tesis de la relación entre el alto nivel económico y lo educativo, vendría en favor de aquellos regímenes, como el nuestro, donde la radio se encuentra en manos de la empresa privada para su explotación comercial, a causa del poder adquisitivo de los más.

Nosotros, sin embargo, no estamos defendiendo en nuestra exposición ninguna tesis intervencionista o no intervencionista. Sólo tratábamos de esquematizar el panorama para determinar por qué en la organización de estos medios de información y en su funcionamiento operan extensos poderes de intervención y de reglamentación por parte de los gobiernos.

Si la misma abstracción que antes propusimos para la prensa periódica la aplicásemos ahora a la radio y la televisión obtendríamos un panorama sumamente complejo. Llegaríamos totalmente a comprender por qué ha sido posible la proliferación de tanta norma para regímenes fundados en la diversidad de empresa como el de los Estados Unidos y los países indoamericanos o el régimen australiano; la magnitud de otros donde existe la empresa pública como la Corporación Británica (BBC); las ad-



ministraciones especiales de Francia, Dinamarca, Egipto; los servicios públicos de Alemania, Rumania, etc.; las sociedades comerciales de Italia o Finlandia; la interesante distinción orgánica de Suiza o Suecia, etc. Uno, no sabría decir exactamente cuál régimen es el mejor, como punto de partida para algo. Sin embargo, es claro, que la reglamentación debe estar basada en principios técnicos, sociológicos, jurídicos, educativos, económicos, etc., etc., tomando como punto de partida la realidad nacional, puesto que el marco jurídico, económico y social imperante, donde se mueve la empresa, es lo que al final viene a determinar su verdadero carácter.

Finalmente, es fácil advertir que la industrialización de estos grandes medios de información da una preponderancia extraordinaria al factor económico, elemento que viene a incidir decisivamente en el giro que toma la libertad de expresión. De allí que, como el factor económico se organiza en las unidades llamadas empresas, para la elaboración de un "producto" que va dedicado al "mercado" de la opinión pública, su reglamentación tiene un carácter especialísimo. Su particularidad estriba en dar con una efectiva concepción que en la práctica permita el libre juego de la libertad de expresión a la vez que se deja actuar libremente el sistema económico. La búsqueda de ese equilibrio, asentado sobre bases concretas es tarea por realizar todavía en Panamá. Mientras no llegue a ser así, la libertad de expresión del Artículo 19 de la Declaración Universal o el 38 de la Ley Fundamental panameña, estará fluctuando al ritmo de los intereses económicos, políticos y de tipo muy particular y privado, aunque más de un razonamiento nos quiera hacer pensar que en Panamá poseemos la fórmula mejor, que es sin duda la ideal, o sea aquella donde las limitaciones que ha de tener la libertad colectiva de prensa han de provenir de la propia conciencia de los profesionales y de la disciplina que ellos puedan imponerse libremente dentro de sus organizaciones. Recién se habla aquí de un Ministerio de Comunicaciones. De ser realidad, y si nuestro sistema de información llegara a definirse mejor por virtud de un trabajo científicamente hecho en lo técnico, en lo jurídico y en lo económico, podríamos dar por bien sufridos los años de desorganización.

## BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

UNESCO, "La Información en el Mundo", 1956, 276 Páginas.

TERROU, Fernad y SOLAL, Lucien, "El Derecho de Información", UNESCO 1951, 442 Páginas.

DESMOND W. Robert, "La Formación Profesional de los Periodistas", UNESCO 1949, 108 Páginas.

UNESCO, "El Problema del Papel Periódico", 1949

OIT, "Conditions of work and life of Journalists", Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, 1928.

CODDING Jr. George A., "Broadcasting without barriers", UNESCO, 1959.

WILLIAMS, Francis, "Las Telecomunicaciones y la Prensa", UNESCO, 1954.

GONZALEZ RUIZ, Nicolás, Director, "El Periodismo, Teoría y Práctica", Editorial Noguer, S. A., Barcelona, 1953.

UIT-UNESCO, "La Transmisión de mensajes periodísticos", 1956.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE PANAMA, 1946, Edición del Concejo Municipal de la ciudad Capital, Editora Panamá América S. A., 1956.

WALLER, Judith C., "Radio the Fifth Estate", Segunda Edición, 1950; Houghton Mifflin Company.

Panamá, Agosto de 1960.