

**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
**ESTADO DE DERECHO Y REGULACIÓN JURÍDICA**  
**DE LOS MEDIOS**

I. Estado de derecho . . . . .	195
II. Regulación jurídica de los medios . . . . .	204
1. El debate doctrinal . . . . .	208
2. El debate judicial . . . . .	221
3. Particularidades de la regulación de medios escritos y electrónicos . . . . .	225
4. Normas jurídicas sobre los medios electrónicos . . . . .	228
III. Decisiones judiciales sobre comunicación política en medios electrónicos. . . . .	242
IV. Autorregulación a través de códigos de conducta . . . . .	253

## CAPÍTULO SÉPTIMO

# ESTADO DE DERECHO Y REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS MEDIOS

El gobernado dispone, en el constitucionalismo contemporáneo, de nuevos instrumentos para hacer sentir su voluntad y condicionar la de sus representantes. Al sufragio, derecho tradicional... se adiciona la presencia permanente de los partidos políticos, de los medios de comunicación...

Diego VALADÉS

Los medios de comunicación son indispensables a la democracia pero dentro de un Estado de derecho que a todos beneficie y a todos obligue.

Jorge CARPIZO

### I. ESTADO DE DERECHO

El poder es sustancia vital de todo sistema político. Lo que distingue a unos de otros sistemas es el conjunto de valores, principios, fórmulas, instituciones y mecanismos a través de los cuales el poder se obtiene, y se ejerce un control sobre él. En el mundo contemporáneo, los sistemas políticos más avanzados se rigen por un Estado moderno de derecho, donde en todo momento y situación la ley rige la relación entre individuo y gobierno, entre las mismas autoridades y entre cada individuo. En este orden, hay dos premisas fundamentales: 1) Nadie está por arriba de la ley, es decir, cada hombre está sujeto a la ley, y<sup>453</sup> 2) El poder no es

<sup>453</sup> Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Constitution*, Londres, MacMillan, 1939, pp. 188-195.

absoluto, sino limitado.<sup>454</sup> El Estado moderno de derecho se vierte sobre toda institución pública o privada y sobre todo individuo, cualquiera que sea su condición política, económica o social. Para tal efecto, éste establece e impone la aplicación de principios fundamentales, como la división de poderes; la representación popular; la protección del ciudadano frente al abuso, arbitrio e impunidad del poder público, y el respeto a los derechos humanos.

En este Estado moderno de derecho se conjugan elementos básicos del pensamiento democrático y del pensamiento liberal, respectivamente. Por una parte, está el gobierno de la mayoría, y, por otra, la libertad del individuo y la protección de las minorías. Al respecto, por ejemplo, Karpen señala que:

El estado constitucional y democrático garantiza la libertad y reúne la libre autodeterminación individual y personal así como la protección contra el dominio arbitrario, con libertad y cogestión, es decir, participación del ciudadano a través del voto popular y de la administración pública. El Estado de derecho democrático no descansa exclusivamente en una de ambas nociones de libertad. Por el contrario, en su esencia busca mantener los dos principios en un estado de equilibrio, confiriéndoles vigencia a ambos para que sirvan de recíproco apoyo y complemento.<sup>455</sup>

El Estado moderno de derecho formalmente establece los medios institucionales para hacer posible la formación y funcionamiento de un gobierno. El apego a ellos genera el ejercicio legítimo del poder. En su esencia, el poder obtendrá legitimidad en la medida en que las leyes que rigen su acceso y funcionamiento encuentren congruencia, sustento y justificación en los valores y creencias predominantes de una sociedad. Sin una congruencia de esos valores, creencias y consensos con las leyes a través de las cuales se obtiene el acceso y se ejerce el poder, la conducta del ciudadano podría reflejar distintas manifestaciones. Éstas pueden ir desde la indiferencia al orden jurídico conllevando una ausencia de convicción para comprometerse a su

<sup>454</sup> Rothschild, “Observations on Political Legitimacy in Contemporary Europe”, *Political Science Quarterly*, núm. 92, 1977, pp. 490 y 491.

<sup>455</sup> Karpen, Ulrico, “La importancia del marco jurídico para el desarrollo democrático”, *Contribuciones*, Buenos Aires, 1/93, Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA, p. 110. También véase la página 112 para otros comentarios al respecto.

cumplimiento, hasta la oposición al mismo por caminos de la violencia.<sup>456</sup> Tal y como lo ha señalado Allan Ball, el orden jurídico necesita de un firme y estrecho vínculo con la sociedad.<sup>457</sup> A este respecto, también es importante tener presentes las palabras de J. A. Schumpeter referidas a la democracia. En su opinión, el principio de la democracia impone que las riendas del gobierno conduzcan a la participación de individuos o fuerzas. La democracia, agrega, sólo significa que la gente tenga la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que les gobierna, a través de una competencia electoral.<sup>458</sup> De esta forma, el Estado moderno de derecho debe incorporar elementos y mecanismos para la participación y representación popular, que a su vez sean producto del propio consenso de la sociedad y sus fuerzas políticas.

Las nuevas realidades del Estado demandan encontrar instrumentos y mecanismos que aseguren su operación eficaz. En este orden de ideas, las aportaciones del constitucionalista Diego Valadés resultan de significativa relevancia. De acuerdo con él, los “controles políticos” permiten el equilibrio de las instituciones para que cumplan sus responsabilidades constitucionales. En su obra *El control del poder*, Valadés expone que en esos controles políticos se encuentran los siguientes elementos: “...a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, que incluyen facultades y obligaciones, f) eficacia institucional, y g) efectividad institucional”.<sup>459</sup>

Asimismo, este orden requiere para tener vida plena de importantes condiciones, mismas que por su propia naturaleza son por demás complejas, así como dependientes de variables con semejantes características. Entre ellos destacan los siguientes:

- Condiciones y estructuras que induzcan a la reducción y eliminación de factores que generen condiciones de desigualdad entre los miembros de una sociedad, así como a una distribución más equitativa de la riqueza.<sup>460</sup>

<sup>456</sup> Stein Velasco, José Luis, “Reformas constitucionales”, *El Financiero*, octubre 9 de 1991. “Constitución y realidad”, *El Financiero*, noviembre 27 de 1991.

<sup>457</sup> Véase Ball, Allan R., *Modern Politics and Government*, cit., p. 31.

<sup>458</sup> Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1981, pp. 273, 284 y 285. Véase Plamenatz, John, *Man and Society*, vol. 1, 1963, p. 239.

<sup>459</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 179.

<sup>460</sup> Este elemento, sin duda alguna, alcanza una gran complejidad. Su importancia es advertida con mucha frecuencia y preocupación tanto por académicos como por políticos.

- Tendencia cultural preeminente en la ciudadanía por la justicia, la libertad y el respeto a la ley —que llega a dar lugar a una misma parte de la cultura de una sociedad—, acompañada sustantiva e invariablemente de la existencia de instituciones públicas y organizaciones o asociaciones civiles incluyentes, plurales, tolerantes, solidarias y participativas, donde se asume la deliberación y definición de los problemas del país y sus soluciones en forma consensada, comprometida y anteponiendo los intereses de la nación sobre los particulares de un grupo de la sociedad o de un individuo.
- Participación ciudadana en las decisiones sociales, a través de procesos e instituciones democráticas. En este orden de ideas, por ejemplo, los procesos electorales tienen un lugar preeminente.
- Acceso por toda institución y por cualquier individuo a la información en posesión del poder público, en cualquier forma que ella se guarde, con base en la cual éste requiera tomar decisiones o formular un pronunciamiento cuando haya un interés social o se afecten sus intereses.
- Medios y comunicadores que ejerzan eficazmente las libertades de expresión e información, cuyo quehacer sea realizado a favor de la sociedad en forma veraz, objetiva, oportuna y guardando un respeto a las libertades de otros. La propia participación de los medios dentro de esta esfera garantiza la legitimidad de su actuación.

Los medios y comunicadores, por su parte, tienen un papel de trascendente relevancia en la consecución de cada uno de los elementos que brin-

cos. Por ejemplo, el profesor alemán Karpen sostiene: “La estabilización del Estado constitucional exige fundamentalmente mejoras económicas. Los polítólogos han llegado a la conclusión de que, por debajo de un producto bruto social de seis mil dólares per cápita, es imposible preservar la democracia y el Estado de derecho de modo permanente ante situaciones de crisis... cuando lo que está en juego es la sobrevivencia misma, las consideraciones que hacen al orden jurídico y orden político pasan a segundo plano. Para que el Estado constitucional democrático funcione, hace falta contar con alimento suficiente, una moneda estable, economía social de mercado y justicia social”. Karpen, Ulrich, *op. cit.*, p. 114. Para conocer algunos argumentos relativos a la dependencia económica de unos países respecto de otros y sus efectos en el ámbito político, véase Wilber, C. K., *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, Nueva York, Random House; Szentes, T., *The Political Economy of Underdevelopment*, Budapest, Akadémiai Klado, 1983.

dan vida real al Estado moderno de derecho. La relación entre ellos merece las siguientes observaciones:

1. La desigualdad que viven numerosos miembros de distintas sociedades, tanto en el ámbito social como en el político, económico y cultural, así como la inequidad en la distribución de la riqueza, son problemas que dependen de elementos estructurales de los propios sistemas económicos, políticos o sociales que son adoptados por una sociedad o impuestos sobre ellas. Sin embargo, las características que hoy revisten a los medios y comunicadores convierten a éstos en factores que pueden aportar soluciones a tales problemas. Respecto a la incidencia que los medios y comunicadores pueden tener en esos ámbitos, Sean Mc Bride señala que "...la información no es sólo un bien destinado a servir de alimento a la facultad intelectiva del hombre, sino que es un recurso económico tan importante como la materia prima.<sup>461</sup>

En este mismo orden de ideas, Hugo Osorio Meléndez afirma que:

La nueva sociedad de la información se define como tal por reconocer en ella la fuente principal de riqueza y de éxito y por situarla en el centro de toda la dinámica del mundo moderno en sus expresiones de organización económica, política y social; y en el desarrollo cultural, artístico, educativo, y de bienes de naturaleza simbólica.<sup>462</sup>

Asimismo, añade este autor que "Ya casi es un *slogan* afirmar que nuestras economías dependen ahora de la información en todas sus formas más que de las estructuras de producción".<sup>463</sup> En su opinión, actualmente "...información y medios se configuran como estrategias e instrumentos de poder que estimulan y crean el fenómeno nuevo de la globalización y se fortalecen con ello como causas del crecimiento, desarrollo y riqueza y como mecanismos de enorme capacidad de orientación de las visiones comunes del hombre, el Estado y la sociedad".<sup>464</sup>

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que hay factores que contribuyen a fomentar y fortalecer el desarrollo de la desigualdad e ine-

<sup>461</sup> Mc Bride, Sean, *Un solo mundo. Voces múltiples*, México, UNESCO, 1981, p. 221.

<sup>462</sup> Osorio Meléndez, A. Hugo, "Medios de comunicación y conflicto social", *Contribuciones*, Buenos Aires, 2/2002, año XIX, núm. 2 (74), Konrad Adenauer Stiftung. CIEDLA, abril-junio de 2002, p. 11.

<sup>463</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>464</sup> *Ibidem*, p. 17.

quidad económica y social. Entre éstos se encuentran la corrupción, la impunidad y el abuso de poder por cualquier agente público o privado. El quehacer de los medios y comunicadores para combatir estos males cobra una importancia sustantiva cuando realiza un escrutinio sobre la actuación de toda instancia pública o privada e informa a la sociedad sobre sus hallazgos.<sup>465</sup> Consecuentemente, los medios y comunicadores pueden ser considerados como herramientas de la sociedad para romper bastiones de desigualdad e inequidad. En este contexto, se hace cada día más evidente la imperiosa necesidad de la libertad de expresión y de información, así como la divulgación de información veraz, objetiva, imparcial, surgida de una investigación y análisis profesional y ético.

2. La formación de una cultura que tome como parte integral de ella a la justicia, la libertad y el respeto a la ley está estrechamente vinculada al quehacer de los medios y comunicadores. El fomento que ellos hagan de estos valores a través de la información que brindan a la sociedad, así como el uso que medios y comunicadores hagan de ellos para sustentar la elaboración de sus escrutinios sobre cualquier instancia de poder pública o privada, son determinantes.

En este orden de ideas, al referirse a la acción de los medios sobre la generación de una cultura, Osorio Meléndez afirma que la información es fuente del desarrollo cultural, y concluye que “Este hecho obliga a adecuar toda la organización humana anterior, basada en la energía y la industria, a los fundamentos de la información y el conocimiento, y a las exigencias de los instrumentos que la transportan: los medios”.<sup>466</sup> Este autor también señala que “Al hablar de información nos referimos a ese fenómeno transformador que crea la nueva cultura y que reelabora la economía, el desarrollo, los modos de pensar y la organización de nuevas respuestas en casi todas las disciplinas y actividades profesionales de nuestro quehacer actual”.<sup>467</sup> Asimismo, Osorio Meléndez encuentra que los medios tienen el poder “...de producir valores, normas y patrones de sentido” y aventajan a partidos y congresos legislativos “...en la legitimación o deslegitimación de los procesos sociales de orden político, económico o cultural”; esta ventaja “...permite a los medios intervenir en las funciones propias de la políti-

<sup>465</sup> Véase la obra de Szeftel, M., *Corruption*, Londres, Pinter, 1983.

<sup>466</sup> Osorio Meléndez, A. Hugo, “Medios de comunicación y conflicto social”, *cit.*, p. 11.

<sup>467</sup> *Ibidem*, p. 16.

ca de proyectar el futuro y la convivencia social, y participar en la solución de los conflictos sociales y hasta provocarlos, a veces”.<sup>468</sup>

De igual forma, al referirse al impacto creador de cultura por los medios, Oliveira Soares sostiene que “...el Estado, las universidades y la Iglesia dejan de ser los agentes tradicionales que engendran el proyecto de sociedad, y actúan como principales creadores de cultura y de síntesis cultural, para dejar parte importante de estas funciones a los medios informativos”.<sup>469</sup>

Las anteriores observaciones también son aplicables a la contribución que los medios y comunicadores pueden hacer para la creación y operación de instituciones públicas. Lo mismo rige en la formación de organizaciones y asociaciones civiles incluyentes, plurales, tolerantes, solidarias y participativas. El quehacer de todos ellos debe integrarse con la deliberación y definición de los problemas del país y sus soluciones en forma consensada, comprometida y a favor de los intereses nacionales y no privilegiando a los particulares de un grupo de la sociedad o de un individuo.

3. La participación ciudadana se vigoriza y trae resultados con beneficios para toda la sociedad, cuando ella se encuentra informada a través de los medios y comunicadores de manera veraz, objetiva e imparcial. Por lo que toca en particular al proceso electoral democrático, cabe destacar que éste tiene entre sus premisas, por un lado, el derecho a elegir a gobernantes y legisladores, y, por otro, la presencia de alternativas para elegir. Estas premisas cobran un pleno ejercicio con la operación de las libertades de expresión y de información a favor de todo individuo. En este ámbito, por tanto, el quehacer de los medios y comunicadores adquiere un lugar de la mayor importancia. Por su naturaleza, implicaciones y efectos, ésta es una cuestión de interés general para la sociedad en su conjunto.

4. El acceso a la información en posesión de toda instancia gubernamental por toda institución y por cualquier individuo incluye a los medios, así como a los comunicadores. Ello se vuelve especialmente importante cuando la información obtenida por los medios y comunicadores es del interés de la ciudadanía en su conjunto, y, por tanto, debe ser materia del dominio público y no constreñida a la confidencialidad o discrecionalidad de un grupo de burócratas a cargo de una dependencia pública. Por la naturaleza

<sup>468</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>469</sup> Oliveira Soares, Ismar, “La gestión de la comunicación en el espacio educativo”, *Diálogos de la Comunicación*, Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, 1998, p. 12.

de su quehacer, los medios y comunicadores pueden realizar una labor de investigación o escrutinio más constante y estructurada sobre la información en poder de cualquier instancia gubernamental que puede tener un impacto sobre los intereses y decisiones de una sociedad, y posteriormente hacerla del conocimiento de ella para los efectos conducentes. Este hecho cobra una mayor relevancia cuando se contrasta con la actividad de investigación y análisis que pueden realizar otras instituciones privadas u otros particulares, que carecen de la posibilidad de divulgar masivamente sus hallazgos.

5. El ejercicio de las libertades de información y expresión por los medios y comunicadores, que permita a la sociedad la obtención de información veraz, objetiva, imparcial y con respeto a las libertades de otros, es parte *sine qua non* de los anteriores puntos. Una información que no se adscriba a estos principios se vuelve adversa a los propios intereses de la sociedad en su conjunto y opera negativamente contra el Estado moderno de derecho.

En este orden de ideas, Schönbohm formula consideraciones de importancia que inciden en el ámbito jurídico del ejercicio y límites del poder de los medios y comunicadores. En su opinión,

En la gran mayoría de los sistemas jurídicos, el derecho a la libre comunicación es considerado un derecho fundamental, individual y objetivo, que protege a los medios y la comunicación como instituciones. Por lo tanto, toda limitación de este derecho debe ser interpretada dentro de severas restricciones.

Este estudioso añade que

El Estado debe crear condiciones adecuadas para el libre funcionamiento de los sistemas de comunicación y de medios. Por otra parte, debe protegerse eficazmente los derechos de terceros ante cualquier intento de violación y ofrecer simultáneamente espacio suficiente para que los sistemas de medios y comunicaciones puedan seguir desarrollándose en forma adecuada. El Estado detenta la responsabilidad, ciertamente significativa, de establecer el marco regulatorio del sector, en tanto que sus posibilidades de injerencia directa deben ser necesariamente limitadas.<sup>470</sup>

<sup>470</sup> Schönbohm, Horst, “El hombre en la intersección entre los medios de comunicación y derecho”, *cit.*, p. 65.

Jorge Carpizo indica sobre los medios y su poder que “...deben existir pesos y contrapesos para impedir también la arbitrariedad, porque si no, como en el caso del gobierno, su resultado es también la opresión de los individuos”.<sup>471</sup> Cabe añadir, asimismo, que a la luz de la premisa básica de que en el Estado moderno de derecho el poder se encuentra limitado, puede sostenerse que por ningún motivo los medios y comunicadores pueden estar exentos de la aplicación de esta premisa, particularmente cuando se observa una creciente presencia, influencia y poder de los mismos. La propensión hacia el acumulamiento del poder presente en la naturaleza humana y de la vulnerabilidad de toda ley y mecanismo que intente impedirlo obligan a que el ejercicio del poder gubernamental, así como de toda instancia pública o privada y de todo interés económico o político que incida sobre él, deban ser materia de atención permanente y prioritaria.<sup>472</sup> Esta premisa debe ser aplicada sobre los medios y comunicadores en todo momento.

El Estado moderno de derecho y el quehacer de medios y comunicadores guardan un importante vínculo que por sus efectos requiere de una atención prioritaria y permanente. Las palabras de Osorio Meléndez no pueden ser soslayadas cuando advierte que:

Son los medios los que imponen hoy la agenda al entramado social. Influuyen en el colectivo y en la opinión que crean, hasta el punto de llegar a participar de la operación práctica del país con actividades supletorias que influyen en la administración social y de la justicia. Actividad tanto más importante cuanto mayor es el des prestigio de la política, de los políticos y de los partidos.

Este mismo autor puntuiza que “Otro aspecto que acrecienta el rol de los medios por los efectos que consiguen es que, debido a la fascinación y encanto que ellos producen, condicionan automáticamente las verdades sociales, jurídicas, éticas y morales que entregan, convirtiéndolas en verdades mediáticas autónomas”.<sup>473</sup>

<sup>471</sup> Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *cit.*, p. 355.

<sup>472</sup> Para un interesante análisis del Estado con base en conceptos del poder, derecho y legitimidad, véase Dyson, Kenneth, *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, Oxford, Martin Robertson, 1980, pp. 117-134.

<sup>473</sup> Osorio Meléndez, A. Hugo, “Medios de comunicación y conflicto social”, *cit.*, p. 24.

El Estado moderno de derecho como garante de las libertades que impone la democracia tiene la obligación de adoptar y aplicar un orden normativo donde se promueva y fortalezca el desarrollo de medios y comunicadores conforme a las bases expuestas. Esto conlleva la obligación de examinar si una legislación o la ausencia de ella lo permite, lo limita o lo impide. Asimismo, impone el compromiso de proponer nuevas fórmulas jurídicas que den mayor vigor y amplíen el quehacer de los medios y comunicadores para el desarrollo y consolidación del Estado moderno de derecho.<sup>474</sup> Ello abre la puerta a la reflexión sobre las libertades y obligaciones de acuerdo a las cuales deben operar tales medios. En este contexto, se hace necesario poner especial atención al marco jurídico que debe garantizar las libertades que requieren los medios para realizar ese quehacer, así como a las garantías jurídicas que aseguren a la ciudadanía que los medios estarán actuando para alcanzar los ideales y objetivos del Estado moderno de derecho. En todo caso y condición, los medios y comunicadores deben contar con las garantías que les permitan desarrollar sus actividades conforme a los requisitos que impone la propia democracia.

## II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS MEDIOS

En una democracia, la ciudadanía y sus organizaciones políticas, económicas, sociales y civiles requieren de los medios de comunicación para dar articulación y expresión a sus necesidades y demandas. Tal y como lo señala Carpizo, los medios de comunicación “...son en muchas ocasiones los intermediarios entre la sociedad y el poder político”.<sup>475</sup> Hoy en día, las sociedades democráticas enfrentan el reto de tener medios de comunicación más accesibles a los ciudadanos y que ellos operen como instrumentos de la sociedad, para la sociedad y para el propio beneficio de la misma; no como un instrumento para persuadir o convencer a consumidores y electores, o como un vehículo generador de ganancias y poder a favor de intereses particulares o privados. En consecuencia, debe verse que los diversos servicios que brindan los medios, así como las acciones que se ejercen a través de ellos, estén sujetos a normas y controles que aseguren y garanticen su

<sup>474</sup> Véase la propuesta de Valadés, Diego, respecto a los elementos del “control político”, *op. cit.*, p. 179.

<sup>475</sup> Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *cit.*, p. 344.

objetividad, veracidad, imparcialidad, equidad, así como respecto a las libertades de otros individuos, y que a su vez protejan y promuevan el desarrollo democrático del país y de sus instituciones.

Los medios de comunicación realizan una actividad de sustantiva relevancia política y social. Para innumerables personas, ellos constituyen la principal y, en ocasiones, única fuente de información y entretenimiento. Por otra parte, los medios también guardan una importancia económica al ser industrias en sí mismas, así como proveedoras de servicios a favor de otras empresas, principalmente como anunciantes de los bienes y servicios que ellas ofrecen al consumidor.

Con relación a la regulación jurídica de los medios, no puede dejarse a un lado la reflexión sobre los intereses del individuo que se expresa, de una audiencia y, en general, de la sociedad en su conjunto.<sup>476</sup> Cualquiera de los elementos en el cual se ponga una mayor atención o se le otorgue una especial importancia afectará necesariamente toda conclusión. De esta forma, el otorgar una preeminencia a un auditorio o a la sociedad en su conjunto, bajo la premisa de que tiene que ser informada políticamente en forma debida o a efecto de que obtenga el más amplio conocimiento sobre la verdad de los hechos, podrá llevar a conclusiones respecto a las distintas responsabilidades de los medios y sobre los poderes del gobierno o sus límites en materia de comunicación. Un enfoque guiado por la defensa del individuo que se expresa, seguramente llevará a conclusiones que sustenten el fortalecimiento de la autonomía e independencia de cada miembro que integra a la sociedad.<sup>477</sup>

En gran medida se asume que en el ejercicio de la libertad de expresión, el otorgamiento de derechos a medios y comunicadores es una cuestión fundamental. En consecuencia, cualquier acción que intente cancelarlos o limitarlos es impermissible en una democracia. En contraposición a este argumento, se sostiene que todo individuo tiene el derecho a expresarse; sin embargo, una extensa mayoría en términos de equidad se encuentra excluida de expresarse a través de los medios de comunicación. Es decir, a pesar de que también gozan del derecho de expresión y, por tanto, a ejercerlo a

<sup>476</sup> Esta cuestión ha sido discutida en Scanlon, T. M. Jr., "Freedom of Expression and Categories of Expression", *Law Review* 40, University of Pittsburgh, 1979, pp. 520-528.

<sup>477</sup> Sobre este tema puede encontrarse que en países como los Estados Unidos, la opinión popular parece brindar su apoyo primordial a la expresión del individuo, conforme a lo cual es común el decir: "...este es un país libre y yo digo lo que quiera decir". Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, p. 16.

través de los medios de comunicación, el ejercicio de este derecho se ve impedido o sujeto a innumerables condiciones por los propios medios.<sup>478</sup> Por supuesto, esta opinión está sujeta a diversos señalamientos para revertirla. Por ejemplo, el asumir que cada individuo tiene el derecho a expresarse a través de los medios de comunicación masiva y que este derecho puede ejercerse a su juicio, simplemente llevaría a una situación imposible de atender por todos y cada uno de los medios.

En términos prácticos, la regulación de los medios no es una cuestión que sea considerada como irrelevante e inserta exclusivamente en un limbo teórico. Por el contrario, ella es materia de debate y discusión en numerosos países considerados como desarrollados y con un sistema democrático. En algunos de ellos alcanza incluso un cuestionamiento en el ámbito constitucional. En otros países, como en la Gran Bretaña, la discusión sobre la estructura y control de la radio y televisión se resuelve por la vía política más que por la intervención de los jueces. Sin embargo, el debate sobre estos temas en su Parlamento es intenso y toca cuestiones de principios que en otros países tendrían que ser resueltos por tribunales constitucionales.

Debido a los importantes y sustantivos efectos de los medios sobre el individuo y la sociedad en su conjunto, la regulación y control de los mismos es materia de un intenso debate. Al respecto, parece indiscutible tomar como premisa que cualquier regulación o control debe estar dirigido, asimismo, a la construcción del trabajo de los medios y comunicadores con libertad y responsabilidad.

La regulación de los medios involucra evidentemente un amplio número de intereses, varios de ellos en competencia o contraposición unos con otros. Al respecto, Splichal encuentra que al menos hay cinco clases de intereses, los cuales enumera y explica de la siguiente manera: a) el interés de los propietarios en usar sus medios de comunicación como vehículos de expresión de sus propios intereses y a efecto de proteger su propiedad; b) la demanda de audiencias ciudadanas para tener acceso a los medios, unido al interés de un auditorio ciudadano en recibir o no información; c) el interés de grupos de la sociedad civil en tener acceso a los medios de comunicación a efecto de difundir sus opiniones; d) el interés de la sociedad en que

<sup>478</sup> Bacon, Jerome, *op. cit.* Esta opinión ha sido rechazada por diversos expertos en la materia, como ejemplo Nelly, David y Donway, Roger, "Liberalism and free Speech", en Lichtenberg, Judith (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 66-101.

los medios realicen una función de servicio público, y e) el interés del gobierno en transmitir sus puntos de vista a la ciudadanía y el de preservar los derechos de todos los ciudadanos.<sup>479</sup>

Respecto a lo expuesto, puede observarse que un problema fundamental de la regulación de los medios es el de lograr un equilibrio adecuado entre los diversos intereses participantes. Sin embargo, el alcanzar ese equilibrio no es una tarea sencilla. Los intentos de establecer regulaciones y controles democráticos, a menudo se confrontan con elementos externos que generan fuentes de inequidad en la influencia sobre los propios medios o la propia participación en los mismos por parte de los miembros que integran a la sociedad. Cualquier normatividad que asegure igualdad de derechos para incidir sobre los medios de comunicación sólo puede materializarse bajo el entendido de que las fuentes de desigualdad referidas no se conviertan en rectoras de decisiones. La ciudadanía enfrenta amplias condiciones de desigualdad para lograr un acceso a los medios de comunicación —tanto para divulgar sus opiniones como para participar en discusiones públicas.

Todo lo anterior incide necesariamente no sólo en el quehacer democrático de los medios, sino también en la propia democratización de los mismos. Las formas de reglamentación adoptadas para desarrollar el trabajo democrático, así como para democratizar la comunicación, han estado básicamente dirigidas a materializar el derecho de recibir información. Este hecho se ilustra claramente a través del marco normativo adoptado para regir el servicio público de comunicación en Europa —Public Service Broadcasting (PSB)—, a partir de los años veinte del siglo pasado. Esta normativa se construyó con base en cuatro postulados: a) el servicio público de comunicación tiene las funciones básicas a favor del auditorio de educar, informar y entretenér; b) el servicio público de comunicación atiende a un auditorio integrado tanto por élites con conocimientos especializados como por una audiencia popular; c) el servicio público de comunicación debe asegurar acceso universal a los programas presentados en los medios de comunicación en todo el territorio nacional, así como brindar la debida calidad técnica en sus transmisiones, y d) el servicio público de comunicación debe ofrecer programación para las minorías étnicas, lingüísticas, regionales, religiosas y otras.<sup>480</sup>

<sup>479</sup> Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 298.

<sup>480</sup> *Ibidem*, p. 296.

En los años ochenta del siglo XX, el servicio público de información —PSB— enfrentó una crisis debido al desarrollo de las tecnologías de comunicación y por embates de la creciente corriente privatizadora, lo cual ha cuestionado los fundamentos de ese tipo de servicio y han propuesto no sólo reducirlo, sino acabar con él. Este avance privatizador, sin embargo, no debe empañar un cuestionamiento fundamental para determinar la regulación de los medios. Al respecto, Mulgan señala que no hay que preguntarse si habrá formas de intervención pública en un futuro, sino qué formas debe tomar y cómo las libertades colectivas pueden ser reconciliadas con aquellas correspondientes a los individuos y a las minorías.<sup>481</sup> Para este mismo autor, al menos hay tres tipos de regulación y control público que podrían sobrevivir en un futuro como condición indispensable para el desarrollo de la libertad individual y la diversidad. Éstos son: 1) contenido regulatorio tradicional, donde gobierno y reguladores públicos participan normando y supervisando actividades relacionadas con la opinión pública, niveles de calidad de la información, y protección de valores; 2) políticas de infraestructura para asegurar el acceso universal de la sociedad a los medios de comunicación; 3) leyes y políticas que prevean niveles para brindar servicios públicos libres, garanticen un fácil acceso y permitan la competencia entre proveedores de información.<sup>482</sup>

### 1. *El debate doctrinal*

Los debates a favor y en contra de la regulación de los medios no son nuevos. Por ejemplo, en el siglo XVIII se encuentran diversas posiciones al respecto. De esta forma, Mme de Staël, reconociendo que los diarios son grandes medios para atacar la opresión y propagar el conocimiento, sostuvo que ellos debían estar sometidos a una regulación debido a que por su propia naturaleza no eran instituciones privadas, sino verdaderamente públicas.<sup>483</sup> En 1789 Benjamín Franklin formuló un señalamiento similar al anterior. En su opinión, debido a que la prensa era un poder público —pu-

<sup>481</sup> Mulgan, Geoffrey, *Communication and Control*, Cambridge, Polity, 1991, p. 259.

<sup>482</sup> *Idem*.

<sup>483</sup> Staël, Mme. de, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France*, París, Droz, 1979, p. 113. Asimismo, afirmó: "...faire un journal est un emploi public, tandis qu'écrire un livre n'est que l'exercice d'un droit consacré", *op. cit.*, pp. 115 y 116.

*ublic power*— similar a los tres poderes del gobierno, éste debería estar sujeto irremediablemente a firmes restricciones legales. Franklin estuvo preocupado no por la posibilidad de los diarios de criticar a gobernantes y servidores públicos, sino por el amplio poder que tenían esos medios de presentar y difundir acusaciones falsas que podían arruinar la reputación de individuos por toda su vida. Él subrayó que la libertad de la prensa no podía ser anárquica, sino que debería quedar sometida a los principios del Estado de derecho y al conocimiento público. Para destacar esta posición, Franklin afirmó que ante la corte de la prensa —*the court of the press*— no hay ley alguna, consecuentemente, y repitiendo literalmente sus palabras, sostuvo: “The accused is allowed no grand jury to judge of the truth of the accusation before it is made, nor is the name of the accuser made known to him, nor has he an opportunity of confronting the witnesses against him, for they are kept in the dark as in the Spanish court of Inquisition”.<sup>484</sup> De acuerdo con él, por tanto, la libertad de prensa no se equiparaba al ejercicio de una licencia personal sin reglamentación alguna.

En el ámbito del debate teórico, Judith Lichtenberg se encuentra entre los estudiosos que apoyan la regulación gubernamental. Ella formula diversas consideraciones para sustentar la conveniencia de una regulación que asegure o haga más viable el acceso del individuo para expresarse a través de los medios. En lugar de sostener que aquellos que no tienen tal acceso gozan indiscutiblemente del derecho para hacerlo, la autora enfoca su análisis para sostener que el permitir el acceso de los individuos a los medios de comunicación para ejercer su libertad de expresión no representa una violación a los derechos de aquellos que son propietarios o controlan algún medio de comunicación. Ella sostiene que la regulación permite asegurar y ampliar la independencia de los medios. Asimismo, estima que la regulación no sólo otorga esa independencia del poder público, sino respecto del dinero.<sup>485</sup>

Lichtenberg hace alusión al hecho de que en algún momento se pensó que los medios podrían servir como un antídoto frente al abuso del poder público. Sin embargo, señala que lo anterior ha trabajado en un sentido

<sup>484</sup> Franklin, Benjamin, “An Account of the Supreme Court of Judicature in Pennsylvania, viz, The Court of the Press”, en Hyneman, C. y Lutz, D. (eds.), *American Political Writing During the Founding Era*, Indianápolis, Liberty Classics, 1983, vol. 2, p. 708.

<sup>485</sup> Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, pp. 102-135.

contrario porque los propios medios han reforzado tal poder, en virtud de que el acceso a los medios tiene una distribución inequitativa, igual que otras formas de poder. Ello no quiere decir que los menos poderosos nunca puedan expresarse en los medios de comunicación, sino que el conjunto de las acciones mediáticas no está prioritariamente a su favor, dado que los medios constituyen *per se* un poder que está aliado íntimamente con otros grandes poderes.<sup>486</sup>

Esta autora estima que en gran parte la disputa sobre la regulación de los medios se centra en la utilidad de la misma respecto de los efectos y objetivos que se buscan lograr a través de ésta.<sup>487</sup> En este sentido, los críticos de la regulación consideran que la libertad de los medios está en el centro de lo que es una sociedad moderna, y que cualquier obstáculo o limitación a ella es por tanto inaceptable. Al respecto, Lichtenberg argumenta que se ha malentendido el significado del compromiso con la libertad de medios en una sociedad moderna. Esa libertad es contingente en el grado en que ella promueva ciertos valores correspondientes al interés de proteger la libertad de expresión. Es decir, la libertad de los medios es instrumental, y debe operar en la medida en que permita alcanzar ciertos objetivos. De esta forma, si los medios de comunicación masiva realizan acciones tendientes a suprimir u obstaculizar a la diversidad y a empobrecer, reducir o impedir el debate público, entonces el ejercicio de esa libertad es improcedente. Consecuentemente, dice la autora que la regulación de los medios debe ser aceptada a efecto de alcanzar los propósitos esenciales de la libertad de los mismos.<sup>488</sup>

Lichtenberg continúa sus ideas sobre este tópico preguntando qué es lo que se busca con la libertad de expresión. Al respecto, estima que hay dos objetivos. Por una parte, el que los miembros de la sociedad puedan comunicarse sin interferencias y, por otra, que haya mucha gente comunicándose o al menos participando en la difusión y recepción de numerosas ideas y puntos de vista. Asimismo, estos objetivos se construyen respectivamente sobre dos principios. En un caso está el de no interferencia o no censura —*noninterference or no censorship*— y, en el otro, el de la multiplicidad de voces —*multiplicity of voices*—. Sin embargo, encuentra la autora que los dos principios referidos pueden estar en conflicto entre ellos. Esta si-

<sup>486</sup> *Ibidem*, pp. 103 y 104.

<sup>487</sup> Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, p. 104.

<sup>488</sup> *Ibidem*, pp. 104 y 105.

tuación exhibe un dilema sobre la libertad de prensa: la intervención regulatoria gubernamental parece afectar negativamente al primero de ellos, pero se puede ver que beneficia al segundo.<sup>489</sup>

Esta autora argumenta sobre la forma en que una política de no regulación de los medios es positiva para los valores que inspiran a la libertad de expresión. Al respecto, afirma que la respuesta tiene dos partes. Por un lado, en tanto que el término no intervención cubre algunos valores esenciales de la libertad de expresión, éste tiene implícito un mayor peso del que puede soportar. Su parte central es la autonomía. Lo que se teme más con la intervención gubernamental es la generación de un control de la mente de la ciudadanía. Su punto de vista es expuesto con las siguientes palabras: “What we fear most when we fear interference with freedom of expression is mind control, Big Brother style, being thrown into prison for opposing the government, and generally the extreme suppression we find in totalitarian regimes”.<sup>490</sup> Ella concluye que la no intervención tiene *per se* un lugar soberano, pero que este lugar es mucho menor al que algunos pretenden reconocerle. Asimismo, sostiene que la multiplicidad de voces de la sociedad es el tema central y de unión entre los valores y principios que pueden girar en torno a esta cuestión.<sup>491</sup>

Para ella, no es válido afirmar que es mejor cualquiera de los defectos de corrupción o abuso que realicen los medios, que aceptar los males de la regulación gubernamental.<sup>492</sup> En su opinión, la respuesta adecuada no se encuentra en desconfiar más del gobierno que de otros. La regulación es necesaria, porque el poder privado representa también una grave amenaza contra la independencia e integridad de los medios.

A efecto de argumentar contra quienes consideran que los medios de comunicación deben dejarse totalmente a las decisiones de las corporaciones que los detentan o participan en ellos, Lichtenberg presenta señalamientos que se concentran en cuatro grupos. Primero, cualquiera que sospeche sin condición alguna del gobierno, necesita justificar su confianza en todo el trabajo y acciones de las corporaciones privadas. No puede perderse de vista que gobierno y corporaciones están integrados por individuos con estructuras sicológicas y motivacionales semejantes.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>491</sup> Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, p. 122.

<sup>492</sup> *Ibidem*, p. 126.

Segundo, el Estado no es un conjunto de instancias diversas, algunas de las cuales pueden estar más apartadas o próximas de las políticas partidistas. Tercero, el apoyo a la regulación gubernamental es compatible con la oposición estricta a la censura. La cuestión no es impedir a los medios de comunicación el expresar sus puntos de vista, sino asegurar la expresión de todos los puntos de vista. Lo último no garantiza lo primero. Cuarto, sólo algunas formas de regulación tienen en sí los elementos de intervención que son objetables o que no deben permitirse. Al respecto, hay dos amplios enfoques para la regulación de los medios. Por un lado está la regulación de contenido —*content regulation*—, la cual formula imposiciones específicas sobre los medios a efecto de cubrir ciertas cuestiones bajo algunas formas, o garantizar el acceso a la expresión a ciertos puntos de vista. Por otro lado, la regulación estructural —*structural regulation*— está guiada por la elaboración de derechos y obligaciones que rijan a la estructura y organización de los medios. Este tipo de regulación, por ejemplo, puede contemplar la prohibición de monopolios, así como garantizar el acceso de los miembros de la sociedad en los medios. Esta regulación estructural muestra que la regulación gubernamental llega a penetrar en ámbitos en forma profunda, dependiendo de la forma que ella tome. Lo anterior debilita considerablemente el argumento de que, por principio, el gobierno no puede regular a los medios.<sup>493</sup>

Lichtenberg concluye subrayando que el debate sobre la regulación de los medios debe reorientarse. En lugar de partir de premisas de justificación aduciendo derechos y principios, ya sea a favor o en contra, se debe ponderar la posibilidad práctica y utilidad de las regulaciones. Esta reorientación es necesaria porque los medios se presentan como detentadores naturales de derechos que no disfruta otra instancia o persona alguna. Esta autora considera que si las instituciones mediáticas o sus agentes gozan de derechos especiales, es porque la sociedad en su conjunto se los ha otorgado. Si ello ha ocurrido, es la causa de que estima que es para el beneficio de todos. Al respecto, ella concluye su opinión con las siguientes palabras: “It is the unthinking assumption that we are all better off if the mass media are left to their own devices that is challenged by the character of the mass media and their role in the structure of contemporary society”.<sup>494</sup>

Kelley y Donway también se pronuncian a favor de la regulación de los medios. Estos autores encuentran que ella permite el cumplimiento de la li-

<sup>493</sup> Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

<sup>494</sup> *Ibidem*, pp. 128 y 129.

bertad de expresión y la libre circulación de la información, así como de la opinión diversa y opuesta que otorgue a la ciudadanía el conocer mejor las propuestas y decisiones de orden público.<sup>495</sup> De igual forma, se sostiene que la regulación gubernamental impide la formación de monopolios, y, por tanto, rompe con los obstáculos que impiden la libre expresión y circulación de las ideas.<sup>496</sup>

Asimismo, en opinión de estos autores, entre el liberalismo y la democracia hay un vínculo natural porque ambos tienen como premisas fundamentales a la independencia del hombre; la igualdad de todos ante la ley; la sumisión del gobierno a la ciudadanía, nunca la sumisión de ella ante el otro. Según ellos, la democracia, como un medio para alcanzar el fin anteriormente señalado, puede tener un contenido de riesgo, en virtud de la tendencia de las mayorías de violar los derechos de las minorías. Sin embargo, precisan que para remediar lo anterior está la Constitución con sus protecciones a favor de las minorías, y el Poder Judicial para hacerlas cumplir en contra de las decisiones de las mayorías.

De acuerdo con Kelley y Donway, la relación entre derechos individuales y democracia tiene tres importantes implicaciones. Dentro de ellas se encuentran elementos que inciden dentro del ámbito de la regulación *versus* no regulación de los medios. Éstas se exponen a continuación.<sup>497</sup>

En un primer término, los autores referidos sostienen que la libertad de expresión es un elemento del derecho natural a la libertad y, por tanto, contribuye a definir el fin que debe tener todo gobierno. Esta libertad también juega un importante papel en la operación de los medios democráticos, para ejercer un control sobre el gobierno a través de la promoción del intercambio de ideas. La principal función de la libertad de expresión es proteger a los individuos en su búsqueda del conocimiento y la verdad. La limitación de esa libertad, a efecto de vigorizar a la democracia, consecuentemente, lleva al fortalecimiento de un medio, pero a un serio detrimento del fin.<sup>498</sup>

En relación con el tema de la regulación y de acuerdo con lo anterior, ellos afirman que la diversidad de la información de ideas a las cuales tiene acceso la ciudadanía no puede ser medida dentro de un vacío ni hay a priori

<sup>495</sup> Kelley, David y Donway, Roger, *op. cit.*, p. 91.

<sup>496</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>497</sup> Kelley, David y Donway, Roger, *op. cit.*, p. 93.

<sup>498</sup> *Idem*.

una base para determinar cuánta información es necesaria para la viabilidad de una democracia. Por tanto, no hay un sustento para concluir que el evidente crecimiento en tamaño y alcance de las más grandes empresas de medios haya reducido la diversidad de la información ni de la libertad de expresión. En este contexto, los autores mencionados estiman que se debe analizar la afirmación que sostiene que la regulación de los medios es necesaria, a efecto de impedir la concentración de los mismos en unas pocas manos, sumado al grado de penetración masiva que ellos tienen y el efecto que ello tiene para limitar la cantidad de información de ideas a la ciudadanía.

En un segundo término, Kelley y Donway sostienen que un gobierno debe tener como obligaciones el ejercer la defensa contra agresiones externas, la de brindar una seguridad y protección a la ciudadanía frente al crimen, la de tener un sistema judicial para la resolución de conflictos y la de dejar a la ciudadanía la conducción de sus propios asuntos. Asimismo, añaden que la democracia debe servir para que la ciudadanía elija las mejores políticas y programas, para que el gobierno cumpla con sus fines. La función y objetivo básico del gobierno no son materia de decisión democrática. En este contexto, el papel de los medios es el de brindar información sobre el desempeño del partido en el poder, y respecto a las críticas y propuestas de la oposición.<sup>499</sup> En la opinión de estos dos estudiosos, no resulta razonable buscar un avance y fortalecimiento de los medios en el anterior sentido, a través de regulaciones gubernamentales coercitivas.<sup>500</sup>

En un tercer punto, estos autores sostienen que los medios sujetos a licencias, franquicias o regulaciones están expuestos a presiones políticas y se hacen más vulnerables a esas presiones cuando abordan cuestiones que afectan intereses de aquellos en el poder. Sus palabras al respecto se muestran contundentes: “Government regulations intended to enhance democracy routinely operate in practice to favor those in office. Campaign finance rules have made it more difficult to unseat incumbents”.<sup>501</sup>

También, en un intento de explicar la necesidad de la regulación gubernamental, Owen M. Fiss destaca el hecho de que en el pueblo de los Estados Unidos un gran número de ciudadanos desconfía del Estado. Para muchos de ellos, la primera enmienda constitucional es la garantía frente a cualquier avance o intrusión del gobierno. Después de hacer refe-

<sup>499</sup> Kelley, David y Donway, Roger, *op. cit.*, p. 95.

<sup>500</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>501</sup> *Ibidem*, p. 98.

rencia a diversos casos y decisiones de la Corte Suprema de ese país, así como de presentar diversas consideraciones, este autor concluye que la regulación gubernamental es procedente y conveniente. Su afirmación en este sentido es expuesta con las siguientes palabras: “We turn to the state because it is the most public of all our institutions and because only it has the power to resist the pressure of the market and thus to enlarge and invigorate our politics”.<sup>502</sup>

Carpizo también se pronuncia a favor de la regulación de los medios. En su opinión, no puede haber poderes ilimitados ni tampoco se puede permitir la irresponsabilidad de una persona o un grupo. En consecuencia, sostiene el constitucionalista, “...es necesario que exista legislación sobre los medios de comunicación masiva que compatibilice la independencia de éstos y garanticen la libertad de expresión con su responsabilidad ética y el respeto a los otros derechos humanos”.<sup>503</sup> Carpizo encuentra que “...cada día queda más clara la percepción de que no puede existir un poder irresponsable e ilimitado; cada día se exige más de los medios de comunicación una actitud ética y jurídicamente responsable”.<sup>504</sup> Este autor también afirma que el Estado de derecho cuenta con una Constitución que establece los poderes públicos y les impone sus funciones; asimismo, prevé los procedimientos legales para resarcir los abusos de esos poderes ante una autoridad judicial imparcial. Tomando este señalamiento, Carpizo también lo aplica al caso de los medios de comunicación, y alude a aquellos “...que luchan en muchos países por que sus actividades no estén reguladas jurídicamente con la bandera de que respecto a aquéllas la mejor ley es la que no existe”. Al respecto, formula una advertencia, que no puede ser soslayada bajo motivo alguno: esos medios

...desean que el Estado de derecho sea inexistente para ellos; anhelan no tener ningún límite para convertir la libertad en libertinaje y avasallan así las libertades de los demás a quienes se transforma realmente en objetos, a quienes también se les quiere suprimir su derecho a defenderse y poder acudir ante un juez a proteger ese derecho.<sup>505</sup>

<sup>502</sup> Fiss, Owen M., “Why the state?”, en Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 152.

<sup>503</sup> Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva”, *cit.*, p. 352.

<sup>504</sup> *Ibidem*, p. 748.

<sup>505</sup> *Ibidem*, pp. 746 y 747.

La regulación pública de los medios de comunicación se encuentra bajo un fuerte ataque. En términos teóricos, la oposición a la regulación basa sus argumentos en un principio de *laissez faire*. Dentro de esta corriente destaca Robert Nozick, quien propone y justifica la presencia de un Estado reducido en funciones y limitado estrictamente a cumplir con actividades de protección de la sociedad contra actos criminales y a asegurar el cumplimiento de los contratos. Cualquier otra actividad que impusiese obligaciones sobre un ciudadano, añade este autor, es violatoria de los derechos individuales.<sup>506</sup> De acuerdo con esta posición, la libertad de expresión y difusión de ideas posee una libertad total y absoluta.

La oposición a la regulación gubernamental ha venido ganando fuerza gradualmente durante los últimos años.<sup>507</sup> En contraste con lo argumentando a favor de la regulación de los medios, hay quienes se oponen determinantemente a tal situación. En este sentido, Stephen Holmes afirma que toda regulación lleva a que los medios reduzcan su capacidad de actuar, investigar y criticar al gobierno en una forma agresiva y eficaz.<sup>508</sup> Al respecto, este autor formula interesantes cuestionamientos: “¿Cuáles son los propósitos legítimos y los límites adecuados de la acción pública en materia de regulación de medios? ¿Cuál es la racionalidad fundamental para la inmunidad de los medios frente al control gubernamental? ¿Bajo qué condiciones esa especial libertad puede ser limitada?” Asimismo, Holmes señala que en un gobierno democrático con restricciones constitucionales, en su oportunidad se limita a la ciudadanía en sus decisiones a la discusión, crítica y juicio, que surgen del debate y participación sin censura.<sup>509</sup>

Con relación a la afirmación de que la regulación brinda una independencia del dinero, Holmes estima que ella es ambigua e incompleta. Él presenta una distinción entre la manipulación de los medios por individuos con amplios recursos económicos y la facultad de los directores de un medio, respecto a la decisión de determinar la programación que considera es

<sup>506</sup> Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, p. ix.

<sup>507</sup> Bollinger, Lee C., “The Rationale of Public Regulation of the Media”, en Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>508</sup> Holmes, Stephen, “Liberal Constraints on Private Power?: Reflections on the Origins and Rationale of Access Regulation”, en Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 51.

<sup>509</sup> *Ibidem*, p. 21.

del interés de un auditorio a efecto de presentársela.<sup>510</sup> En todo momento, añade este autor, es un hecho que los medios favorecen a los intereses articulados sobre los no articulados, lo cual va más allá de una estricta dependencia o independencia del dinero.<sup>511</sup>

En la opinión de Carl Sessions Stepp, no pueden ignorarse problemas tales como el acceso a los medios. Para resolverlos, este autor encuentra que sólo hay dos opciones. Por un lado, está la regulación gubernamental. Por otro, la autorregulación que adopten los propios medios en alguna forma.<sup>512</sup> Respecto a la primera de estas opciones, estima que ella no es deseable ni viable. A efecto de fundar su posición, presenta diversos señalamientos, mismos que expone en la siguiente manera: 1) La regulación de contenido por el gobierno es inconstitucional. De hecho, cualquier tipo de regulación, incluso la estructural, convierte al gobierno en un cancerbero. En su explicación al respecto no se encuentra mayor razonamiento, sino en realidad una declaración. Sus palabras textuales se remiten a sostener su punto de vista en la forma siguiente: “Government control of the press content, is simply, unconstitutional on its face”. Asimismo, agrega: “Even so-called structural steps aimed at opening channels for free expression would post government in the intolerable role of super/gatekeeper”. 2) El gobierno no es el lugar para asegurar el acceso y diversidad de los medios. Por definición, el gobierno está integrado con el poder de las clases que forman parte de una sociedad, y resulta axiomático que los medios en su quehacer brinden un mayor y más amplio foro de expresión para los excluidos que el que les puede otorgar el gobierno. Para apoyar su punto de vista, este autor recurre a algunas palabras de De Tocqueville en el sentido de que los medios son el principal instrumento democrático de la libertad. Añade Sessions Stepp que parte del problema radica en que los medios institucionales están en una alianza con los grandes intereses de las clases poderosas. Consecuentemente, el recurrir al gobierno difícilmente resuelve la situación.<sup>513</sup> 3) Los remedios experimentales en el ámbito de la regulación gubernamental no han servido para maximizar la responsabilidad social dentro de los medios de comunicación. Por el contrario, ellos han servido

<sup>510</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>511</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>512</sup> Sessions Stepp, Carl, “Access in a Post-social Responsibility Age”, en Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 192.

<sup>513</sup> Sessions Stepp, Carl, *op. cit.*, p. 194.

para formar una coraza que les impide adoptar un total y voluntario compromiso o responsabilidad social con los consumidores. 4) El imponer una regulación gubernamental, aun cuando tenga la intención más benigna, pone en riesgo a un sistema animado por el ideal de libertad frente a la intervención del poder público. La intervención del gobierno necesariamente afecta negativamente ese ideal y destruye la premisa fundamental sobre la cual deben operar los medios.<sup>514</sup>

Para este autor, el problema de acceso y diversidad de los medios de comunicación persiste, quizá en parte, porque las propuestas reformadoras han fracasado en entender la sociología de los mismos. Los comunicadores están guiados por una abstracta pero poderosa y autorreguladora fórmula. El corazón del problema no sólo está en adquirir un acceso a un medio, sino un acceso efectivo a un auditorio masivo. Para alcanzar este objetivo se debe aplicar un modelo de responsabilidad profesional, al que Carl Sessions Stepp denomina “professional responsibility model”. En éste, la idea de responsabilidad social es fundamental, misma que requiere de una adecuada estrategia para su implementación. Este autor propone como estrategia la siguiente: 1) Cooptar la ideología profesional y construir una imagen de los medios como independientes, profesionales y sujetos al escrutinio. 2) Ampliar la educación y responsabilidad social de los medios. 3) Promover la eliminación del papel sobreregulador del gobierno y limitarlo a tareas de apoyo de comunicación de asuntos públicos.<sup>515</sup>

También en contra de la regulación de los medios, T. M. Scanlon formula pronunciamientos que ejemplifican algunas otras posiciones dentro de este grupo. Para él, la idea de que hay algo especialmente malo acerca de la regulación gubernamental sobre el contenido de la expresión, ya sea que ésta tome la forma de prohibiciones de contenido o estableciendo requisitos, tiene una relevancia obvia en torno a cuestionamientos sobre la regulación de los medios de comunicación masiva.<sup>516</sup> En la opinión de este autor, el análisis de la libertad de expresión requiere identificar los valores que ésta busca promover o proteger. Al respecto, él inicia tal ejercicio abordando los valores concomitantes para satisfacer ciertos intereses privados ampliamente compartidos. Ellos incluyen, en primer término, intereses que

<sup>514</sup> *Ibidem*, pp. 194 y 195.

<sup>515</sup> Sessions Sep, Carl, *op. cit.*, pp. 196-199.

<sup>516</sup> Scanlon, T. M. Jr., “Current Regulation Reconsidered”, en Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 331.

todos los ciudadanos tienen para expresarse oralmente o por escrito, y tener la oportunidad de comunicarlos a aquellos que quieren escucharlos o leerlos. En segundo término están los intereses particulares para obtener un espacio en los foros de expresión que queremos escuchar o leer. En tercer lugar están los intereses en donde no hay una participación directa del individuo como expresador de ideas o escuchador de ellas, sino como parte general de una sociedad que goza de los beneficios culturales, políticos y tecnológicos provenientes de la libertad de expresión.<sup>517</sup>

Scanlon continúa su argumentación señalando que adicionalmente a las categorías de intereses privados, hay otros valores morales y políticos más generales, mismos que la libertad de expresión supuestamente también debe proteger. En este orden de ideas, el valor más mencionado es el de contar con instituciones políticas democráticas, justas y eficaces. Este importante interés público da mayor apoyo a los intereses individuales para tener acceso a los medios de expresión. El valor público también brinda un nuevo elemento a los argumentos sobre la libertad de expresión, porque la política democrática justa requiere de una igualdad de oportunidad para participar y que no es necesariamente dentro del ámbito del interés particular de los individuos.<sup>518</sup> Para este autor, la ausencia de limitaciones genera un serio riesgo para los valores referidos. Al respecto, Scanlon sostiene que los gobiernos —ya sean electos o no— tienen una tendencia o actitud de impedir las expresiones de sus críticos.<sup>519</sup> Como resultado, los gobiernos a menudo están poco o nada dispuestos a promover o facilitar que quienes expresan esas ideas o puntos de opinión sean escuchados. Lamentablemente esta actitud no resuelve, sino que agrava los costos de una expresión restringida.<sup>520</sup>

El autor sostiene que los supuestos empíricos sobre los que se basa la libertad de expresión no están limitados a las creencias sobre la conducta de los gobiernos. También se deben incluir las creencias sobre la conducta de agentes privados, frente a los cuales también se requiere de una protección. Para Scanlon, resulta extremadamente difícil establecer expresamente las limitaciones que le dan un significado y comprensión a la libertad de expresión en un momento dado del tiempo. Nuestra comprensión de las limitaciones se realiza principalmente a través de una serie de ejemplos, que

<sup>517</sup> Scanlon, T. M. Jr., “Current Regulation Reconsidered”, *cit.*, pp. 335 y 336.

<sup>518</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>519</sup> *Ibidem*, p. 337.

<sup>520</sup> *Ibidem*, pp. 337 y 338.

son tomados para ilustrar las consecuencias inaceptables de restricciones violando esa libertad. Él precisa que al decir que la libertad de expresión está compuesta por limitaciones sobre la discreción de actuar —*constraints on discretion to act*— no pretende sugerir que ello significa lo que en ocasiones se ha denominado un derecho negativo, que sólo requiere que los gobiernos se abstengan de interferir en materia de expresión. La libertad de expresión también requiere que los gobiernos tomen acciones positivas para proteger a quienes desean expresarse. Ello puede requerir otras acciones costosas, tales como la creación de espacios públicos de expresión. La libertad de expresión no debe limitar sólo a los agentes gubernamentales. Los gobiernos no son las únicas amenazas a la libertad de expresión y sus agentes no son los únicos que pueden violarla.

Para ilustrar este punto, Scanlon formula como supuesto, el que ante la diferencia de ideas, los propietarios de una empresa adoptasen la política de despedir a los empleados que se expresasen públicamente en formas distintas respecto a alguna cuestión o tema de controversia, tal y como es el del aborto. Un uso tal del poder económico privado constituiría una clara violación a la libertad de expresión. Por tanto, ello es una amenaza que debe ser impedida mediante algún tipo de limitación.<sup>521</sup>

Asimismo, argumenta que la libertad de expresión no asegura la plena realización de los valores con los que está vinculada. En su opinión, ella sólo impide la presencia de ciertos riesgos de peligro contra esos valores. En este contexto, Scanlon encuentra un problema de inestabilidad —*instability*—, que se refleja en la igualdad de acceso. Un objetivo de la libertad de expresión es el de proveer oportunidades para el debate público —el cual es una precondición de la democracia.<sup>522</sup>

Para Scanlon, la libertad de expresión requiere primero que la expresión no sea restringida sobre la base de su contenido, y, segundo, que no sea demasiado restringida —*should not be restricted too much*—.<sup>523</sup> Cualquier regulación debe dejar amplia libertad para la expresión. A través de su análisis, el autor formula una conclusión en términos que subraya la inviabilidad de la regulación de contenido por un gobierno: “...the power to regulate on the basis of content is prima facie illegitimate”.<sup>524</sup> En su opinión, es

<sup>521</sup> Scanlon, T. M. Jr., “Current Regulation Reconsidered”, *op. cit.*, pp. 338 y 339.

<sup>522</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>523</sup> *Ibidem*, p. 341.

<sup>524</sup> *Ibidem*, p. 343.

importante que la sociedad tenga acceso a expresarse suficientemente y a recibir esas expresiones sin distorsiones. Todo lo anterior enmarcado en un ámbito de igualdad de oportunidades.<sup>525</sup>

En torno a la regulación o no regulación de los medios, se realizan otras observaciones desde distintas perspectivas y con variados propósitos. Entre ellas, por ejemplo, se encuentran aquellas que señalan que la extrema desregulación de medios comerciales sensacionalistas amenaza el significado del discurso público. Otros han insistido en la necesidad de una nueva definición regulatoria para la transmisión pública de la información, y ponen especial atención a la comunicación por computadora, respecto de la cual consideran que presenta nuevas perspectivas para la comunicación democrática.<sup>526</sup>

## 2. *El debate judicial*

El debate regulación *versus* no regulación de los medios no ha estado ajeno a otros foros institucionales que forman parte esencial de la columna vertebral en el desarrollo jurídico-político de numerosos países. En este ámbito, resulta interesante conocer algunas de las más destacadas posiciones que al respecto han sido sostenidas por la Corte Suprema de los Estados Unidos. Entre ellas se encuentran las expuestas en el juicio *Buckley vs. Valeo*, y las argumentaciones sostenidas particularmente por los jueces Burger y White.<sup>527</sup> La decisión adoptada en este juicio ha sido considerada como base para la resolución del problema, que irremediablemente surge cuando el poder público intenta contener el abuso de poder por parte de entidades privadas.

Asimismo, en este juicio se puede observar la discusión sobre la presencia del poder del dinero frente al gobierno de las mayorías, respecto a las políticas públicas que deben adoptarse. Formalmente en el centro de este juicio estuvo una ley en materia electoral denominada The Federal Campaign Act, de 1971, reformada en 1974, y la cual imponía límites tanto sobre las contribuciones —*contributions*— como sobre los gastos —*expen-*

<sup>525</sup> *Ibidem*, pp. 346 y 347.

<sup>526</sup> Estos puntos se han tomado como premisas para la impartición de un curso sobre medios de comunicación, dirigido por Miklós Sükösd y organizado por el grupo “Sun”, del 30 de junio al 18 de julio de 1997.

<sup>527</sup> *Buckley vs. Valeo*. 424 U. S. (1976)

*ditures*— de candidatos y campañas electorales. Al respecto, una mayoría en la Corte Suprema determinó válidos los límites sobre contribuciones, pero inválidos aquellos sobre los gastos. Burger y White únicamente coincidieron en que la distinción entre los dos conceptos anteriores era arbitaria e insostenible. Por su parte, la argumentación de Burger refleja la premisa de que los recursos financieros definitivamente contribuyen a la divulgación de las ideas; particularmente en sociedades industrializadas, la comunicación política es altamente costosa. Por tanto, regular el límite de los recursos financieros implicaba regular la comunicación. De acuerdo con lo anterior, Burger consideró que la ley en cuestión representaba una seria amenaza en contra de la democracia, especialmente porque facultaba al Congreso a restringir los derechos protegidos por la primera enmienda en los procesos electorales, los cuales eran la única oportunidad para conocer a los candidatos y sus propuestas. En su opinión, consecuentemente, tanto los límites impuestos sobre los gastos como sobre las contribuciones debían ser declarados inválidos.

Por su parte, White estimó que en el corazón de la ley referida estaba el interés de combatir a la corrupción. Por ello, él estimó que el propósito principal del otorgamiento y uso de recursos financieros no era la difusión de las ideas ni la compra de influencias y compromisos políticos. Respecto al efecto de esa ley sobre la democracia, White consideró que si la sociedad adoptaba la idea de que los representantes populares podían ser comprados, entonces las bases morales de la representación popular se erosionarían permanentemente. Conforme a lo anterior, formuló la siguiente advertencia: “The evils of unlimited contributions are sufficiently threatening to warrant restrictions regardless of the limits on the contributor’s opportunity for effective speech”.<sup>528</sup> De acuerdo con lo anterior, White valoró que el interés gubernamental de suprimir la corrupción a través de esta ley era de tal relevancia, que no podía quedar sujeta a cuestionamientos apoyados en la primera enmienda constitucional, y, por tanto, debía ser declarada totalmente válida.

La mayoría en la Corte Suprema de ese país tomó en esencia ambos argumentos y asumió una posición de equilibrio respecto a ellos. De esta forma, por una parte, apoyó la lucha contra la corrupción imponiendo límites a las contribuciones. Por otra, rechazó aquellos sobre los gastos para evitar una regulación que limitase una mayor difusión y divulgación de las ideas

<sup>528</sup> *Buckley vs. Valeo*. 424 U. S. (1976), 260.

y propuestas de los candidatos. Dos conclusiones se pueden encontrar en la decisión de la Corte Suprema en este juicio, para los propósitos del presente trabajo. Por un lado, que las contribuciones financieras privadas a candidatos y campañas electorales no pueden estar fuera del control público, porque ello puede ser dañino para la democracia. Por otro, que la difusión y divulgación de ideas en los medios no puede estar limitada mediante una regulación.

Otro juicio donde se encuentran importantes elementos correspondientes al tema de la regulación de los medios es *Red Lion Broadcasting v. FCC*.<sup>529</sup> En este juicio se determinó que diversas regulaciones en materia de comunicación a través de medios electrónicos, incluyendo normas que imponían sobre esos medios el otorgamiento de un tiempo libre a favor de aquellos cuya honestidad o integridad personal hubiese sido atacada durante discusiones de orden público por los mismos medios, eran constitucionalmente válidas. Esta decisión se fundó en la premisa de que la primera enmienda constitucional protege a la ciudadanía tanto contra abusos del gobierno como de entidades privadas. La Corte Suprema consideró que la libertad de expresión de los medios electrónicos no incluía el derecho a cancelar la libertad de expresión de otros. Las palabras utilizadas para formular esta afirmación fueron contundentes: “the freedom of speech of broadcasters does not embrace a right to snuff out the free speech of others”.<sup>530</sup> Asimismo, precisó que ningún medio electrónico de comunicación tiene un derecho que otorgue la Constitución para monopolizar una frecuencia en forma tal que se excluya a la ciudadanía. Nuevamente las palabras empleadas no dejaron mayor lugar a dudas: “—no licensee has a constitutional right—to monopolize a radio frequency to the exclusion of his fellow citizens”.<sup>531</sup>

Para apoyar esta resolución, la Corte Suprema citó una conclusión emitida por esa misma instancia en el juicio *Associated Press v. United States*, en los siguientes términos: “Freedom of the press from governmental interference under the First Amendment does not sanction repression of the freedom by private interests”.<sup>532</sup> En el juicio *Red Lion*, la Corte Suprema también sostuvo que el derecho del auditorio para escuchar distintos

<sup>529</sup> *Red Lion Broadcasting vs. FCC*. 395 U. S. (1969) 367.

<sup>530</sup> *Red Lion Broadcasting vs. FCC*. 395 U. S. 367, 387.

<sup>531</sup> *Red Lion Broadcasting vs. FCC*. 395 U. S. 367, 389.

<sup>532</sup> *Associated Press vs. United States* 326 U. S. 1 (1945) 20.

puntos de vista u opiniones en conflicto era superior al derecho de las radio-difusoras para ejercer un control editorial sobre su información. Las palabras utilizadas al respecto no dejaron tampoco lugar a dudas: “It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount”.<sup>533</sup> Para esa Corte, la primera enmienda no sólo tiene el efecto de liberar al individuo de la censura gubernamental mediante algún tipo de regulación, sino el de crear un público bien informado capaz de gobernarse. Por tanto, también estaba excluida la censura privada a través de decisiones de una radiodifusora o aquella que intentara sustentarse en alguna regulación.<sup>534</sup>

Posteriormente, en 1974, la Corte Suprema en el juicio *Miami Herald vs. Tornillo*, se pronunció sobre la validez de una ley estatal que obligaba a los periódicos que hubiesen atacado a algún político durante una campaña electoral, a otorgarle un espacio en ese medio para su correspondiente respuesta. Sin hacer alusión a la sentencia dada en el juicio *Red Lion*, esa Corte determinó que la regulación en cuestión no podía ser aplicable a los periódicos, y, consecuentemente, la declaró inválida. Sin embargo, quedó sin definición si tal sustento pudiese cubrir o no a las radiodifusoras. Su razonamiento fue fundado en la interpretación de la cláusula constitucional de protección equitativa—*equal protection clause*—. En representación de la mayoría, el juez Burger sugirió que la labor editorial de un periódico tiene un derecho. En este sentido, sostuvo que un medio responsable es, sin duda alguna, un objetivo deseable; sin embargo, la responsabilidad de los medios no es un mandato constitucional, y, como muchas otras virtudes, ella no puede ser materia de legislación.<sup>535</sup> El juez White, por su parte, presentó una argumentación que ha venido siendo recogida en juicios posteriores. En su opinión, los medios no siempre son precisos en su información o incluso responsables de ella, y pueden llegar a presentar debates parciales o en forma injusta sobre cuestiones públicas. Sin embargo el balance brindado por la primera enmienda respecto a la prensa, es que la sociedad debe tomar el riesgo de que, ocasionalmente, el debate sobre materias vitales no sea completo y que no todas las voces puedan expresarse.<sup>536</sup> Por lo que toca a la viabilidad de alguna regulación en la materia, White señaló que la Cor-

<sup>533</sup> *Red Lion Broadcasting vs. FCC*. 395 U. S. 390.

<sup>534</sup> *Red Lion Broadcasting vs. FCC*. 395 U. S. 394.

<sup>535</sup> *Miami Herald vs. Tornillo*. 418 U. S. 256.

<sup>536</sup> *Miami Herald vs. Tornillo*. 418 U. S. 260.

te Suprema nunca ha pensado que la primera enmienda permita a las autoridades públicas dictar o emitir norma alguna que determine el contenido de las columnas editoriales.<sup>537</sup>

En una primera impresión, podría verse alguna contradicción entre la sentencia dada en *Red Lion* y aquella en *Miami Herald*. Sin embargo, especialistas en la materia encuentran que ello no es así. Por ejemplo, Lee Bollinger señala que la Corte Suprema fue ampliamente inteligente al lograr un delicado balance entre valores que contienden entre sí dentro de los protegidos por la primera enmienda.<sup>538</sup>

### 3. Particularidades de la regulación de medios escritos y electrónicos

Si se compara la regulación a que está sometida la prensa con la que se aplica a los medios de comunicación electrónica, se encuentran diferencias sustantivas. Al respecto, la interpretación judicial coincide en hacer una distinción entre la prensa escrita y los medios electrónicos. En ella, los medios electrónicos deben estar sujetos a una regulación que no incluye necesariamente los mismos elementos sobre los que se construye aquella que rige a los medios escritos. Este hecho ha despertado diversos comentarios tanto en un sentido crítico como a favor de tal distinción.

Un argumento central para otorgar un tratamiento regulatorio distinto se basa en la consideración de que la radio y la televisión tienen una mayor influencia en la inducción y formación de la opinión pública, que la que pueden lograr los medios escritos. La cobertura de un auditorio es mucho más amplia y extensa que la que puede lograr un periódico por muy grande que sea su circulación. De igual forma, se ha sostenido que los medios electrónicos pueden entrar con mayor facilidad a los hogares, y hacer llegar un mensaje en diversas formas más persuasivas y sofisticadas. En este orden de ideas, se hace un reconocimiento al poder de la televisión y su fuerte capacidad de influir o formar la opinión pública.<sup>539</sup>

Otro argumento para apoyar un tratamiento regulatorio distinto sobre los medios escritos y los medios electrónicos, respectivamente, ha sido ex-

<sup>537</sup> *Miami Herald vs. Tornillo*. 418 U. S. 261.

<sup>538</sup> Bollinger, Lee C., "Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media", *Michigan Law Review* 75, 1976, p. 27.

<sup>539</sup> Como ejemplo del criterio judicial sostenido en este sentido está la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos *FCC vs. Pacifica Foundation* 438 US 726 (1978).

puesto por Lee Bollinger. Aun cuando este estudioso de la materia parte de la idea de que los medios escritos y los medios electrónicos no tienen una diferencia fundamental como medios de comunicación masiva, él señala que cada uno de ellos es percibido de manera diferente, a causa del distinto desarrollo histórico que los caracteriza. La prensa tiene una historia más amplia, y su regulación se ha ido delineando paulatinamente con el avance de diversas libertades, produciendo en términos reales una regulación por demás holgada. En contraste, los medios electrónicos son de una creación más reciente, y su desarrollo ha alcanzado una gran velocidad. Ante estos hechos, Bollinger percibe que la sociedad prefiere una reglamentación que les rija con más precisión.<sup>540</sup> Aquellos a favor de la desregulación responden que si no hay diferencia entre ambos medios, y que si la reglamentación de los medios escritos es reducida en cantidad y sustancia hasta el grado de poder decirse que la prensa goza de una desregulación, entonces lo lógico es que el mismo criterio rija a los medios electrónicos y su reglamentación.

Sobre la diferencia de enfoques para regular a la prensa en forma distinta que a los medios electrónicos, Judith Lichtenberg intenta explicar esta situación con las siguientes palabras:

That may partly explain why from the beginning government regulation of broadcasting was not seen as trampling freedom of the press. Today, of course, when most people rely heavily on television for the news, no one doubts that the electronic media are a mainstream part of the press. But that leaves us with a dilemma about the proper objects of media regulation.<sup>541</sup>

La autora continúa señalando que independientemente de las similitudes y diferencias entre los medios escritos y electrónicos, la intención de imponer límites sobre los mismos deriva de una creencia general en el sentido de que ellos representan un poder real.<sup>542</sup>

Entre los argumentos que buscan justificar en particular la regulación o desregulación de los medios electrónicos se observan dos grandes grupos:

<sup>540</sup> Bollinger, Lee, “Freedom of the Press and Public Access: Toward a Theory of Partial Regulation of the Mass Media”, *cit.*

<sup>541</sup> Lichtenberg, Judith, *op. cit.*, p. 2.

<sup>542</sup> *Ibidem*, p. 8.

1) En virtud de que las frecuencias (*airwaves*) son un recurso público, el gobierno o alguna agencia gubernamental debe tener la facultad para otorgar el permiso o licencia, así como las condiciones y características para ocupar uno de esos espacios.

En oposición a este argumento se presenta principalmente el que sostienen los defensores y promotores del libre mercado. En su opinión, el gobierno debe otorgar los espacios en cuestión sin sujetarlo a condiciones o requisitos. Simplemente debe permitir la libre operación de esos medios dentro de un ámbito de competencia entre ellos en donde sus espacios, operación y respectivo crecimiento o limitación estarían determinados por la respuesta del consumidor como radioescucha o televidente, según fuese el caso, sumado a la compra o no de los propios vendedores/anunciantes de bienes y servicios. Adicionalmente se ha sostenido que el gobierno no puede actuar estableciendo límites y condicionando la libertad de expresión, que puede lograrse mediante la operación de los medios electrónicos. Ella se coarta al establecer impedimentos para la libre expresión de esos medios.<sup>543</sup>

2) Tomando como base el hecho real de que las frecuencias de transmisión para los medios electrónicos no son infinitas o inagotables, sino que ellas son limitadas, se argumenta que es imposible que todo el mundo adquiera un espacio para la operación de un medio electrónico, una estación de radio o televisión. En consecuencia, el gobierno debe establecer condiciones razonables para la adquisición de frecuencias y fijar características que aseguren un balance en las programaciones ofrecidas que satisfaga el interés y valores de radioescuchas y televidentes.<sup>544</sup>

En respuesta a este argumento, se señala que la limitación en la existencia de frecuencias es una creación artificial del gobierno. Esta no es una limitante real, porque el gobierno abre y reserva el uso de frecuencias para el uso del ejército, la policía y otros servicios públicos. Por tanto, su posición para negar el ejercicio y cobertura de una libertad para el acceso de una frecuencia resulta infundada. Quienes apoyan esta posición sostienen en

<sup>543</sup> Coase, R., "The Federal Communication Commission", 2 *Journal of Law and Economics* 1, 1959.

<sup>544</sup> Este criterio encuentra una expresión judicial en los Estados Unidos en el juicio *Lion Broadcasting Co. vs. FCC*, en donde se determinó que: "When there are substantially more individuals who want to broadcast than frequencies to allocate, it is idle to posit an unbridgeable First Amendment right comparable to the right of every individual to speak, write, or publish". 395 U.S. 367, 388 (1969).

congruencia con un liberalismo económico, que si las licencias para el establecimiento y operación de medios electrónicos fuesen adquiridas por las más altas ofertas económicas y sus adquirentes tuviesen la libertad de venderlas posteriormente, entonces no habría un exceso en la demanda de frecuencias. De igual forma, se señala que con el avance en la tecnología de la comunicación y los recursos ofrecidos por satélites y cable, se amplía el uso de frecuencias. Por tanto, se afirma que es endeble o sin fundamento el argumento de la carencia de las mismas.

#### *4. Normas jurídicas sobre los medios electrónicos*

Debido al avance tecnológico en el ámbito de la comunicación y su consecuente cobertura e impacto sobre masas de la sociedad, se hace de la mayor relevancia conocer las bases jurídicas y normas que rigen a ese grupo de medios en diversos países.

La investigación y análisis de la legislación en materia de medios electrónicos en cada país sería tema propio de un solo libro. Sin embargo, aun cuando sea en forma abreviada, resulta interesante conocer algunas de las principales normas contenidas en las leyes fundamentales y estatutos al respecto, adoptadas en países que en una forma u otra se les otorga un reconocimiento como democracias. Debido a los límites de extensión de la presente parte, se han seleccionado cinco países sobre los que se encuentra una mayor coincidencia sobre su existir como democracias. Ellos son Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia.

##### *A. Estados Unidos*

En este país la radio ocupa un primer lugar en el nacimiento de los medios electrónicos de comunicación. Ella se desarrolló durante la década de los años veinte de manera anárquica. Hasta 1927, la radio comienza a regularse en forma comprensiva, a través de un estatuto denominado The Radio Act 1927. Este estatuto estableció una instancia denominada Federal Radio Commission, con autoridad para otorgar licencias destinadas a la operación de estaciones de radio en una determinada frecuencia. La duración de la licencia en cuestión era de tres años. La reglamentación en materia de anuncios o contenido de programa fue mínima. En un inicio, las licencias fueron otorgadas sólo a estaciones locales. Sin embargo, el pro-

ceso de formación de cadenas nacionales era un hecho. Como ejemplos pueden encontrarse a la National Broadcasting Company —NBC— y a la Columbia Broadcasting System —CBS—.

Más tarde se formaron otras instancias y agencias gubernamentales relacionadas con la radio. Entre ellas destaca de manera sobresaliente la Federal Communications Comisión —FCC—, la cual en 1941 emitió un reglamento para normar las cadenas de radiodifusoras, que se denominó Chain Broadcasting Rules. En este documento se prohibía la exclusividad de vínculos entre estaciones de radio y una cadena radiodifusora. La validez de esta norma fue puesta bajo la consideración de la Corte Suprema, misma que dictaminó que ella no interfería con la libertad del poseedor de la licencia para establecer sus programas radiofónicos y, por tanto, no era violatoria de la primera enmienda constitucional. Esta norma había sido prevista para regular estaciones locales, y su alcance sobre cadenas nacionales era mínimo e indirecto. La FCC fue facultada para asignar frecuencias en áreas particulares, para establecer la naturaleza del servicio que debería ser prestado por los diferentes tipos de estación y para reglamentar sobre la aplicación de las licencias. La única guía base para normar el ejercicio de las amplias facultades otorgadas a la FCC fue “el interés público, la conveniencia y la necesidad”. Conforme a ella, la FCC en diversos momentos procedió a establecer reglas generales sobre el contenido de los programas, límites en la acumulación de licencias y la relación de intereses entre la prensa y la radio, así como sobre características o condiciones de los anuncios.

Posteriormente, en 1949, se promulgó un conjunto de reglas conocidas como Fairness Doctrine. A través de ellas se permitía al licenciatario realizar una tarea de editorialización, pero a la vez se le requería dedicar cierto tiempo a la discusión de tópicos de importancia y presentar opiniones opuestas sobre los temas en debate. La Fairness Doctrine fue sometida a la opinión de la Corte Suprema, misma que le otorgó su apoyo fundándose en el razonamiento de que las radiodifusoras tienen un privilegio informativo que deben ejercer en el interés del público.<sup>545</sup>

De 1967 a 1970 los medios electrónicos tuvieron la intervención de una instancia denominada Corporation for Public Broadcasting —CPB—.<sup>546</sup> Esta instancia encontró su financiamiento a través de recursos otorgados

<sup>545</sup> *Red Lion Broadcasting Co. vs. FCC*. 395 U.S. 367 (1969).

<sup>546</sup> Kellner, D., *Television and the crisis of Democracy*, Oxford, 1990, pp. 201-207.

anualmente por el Congreso, lo cual la hizo vulnerable a presiones políticas. Hoy en día los medios electrónicos, privados o públicos, tienen la libertad de editorializar sus programas.<sup>547</sup>

A finales de la década de los años setenta, la idea de someter a los medios electrónicos a un marco de regulaciones cambió radicalmente. Diversas voces se alzaron para argumentar que las restricciones o condicionamientos en la programación de los medios electrónicos eran contrarios a la primera enmienda constitucional. Asimismo, sostuvieron que todo ello tenía un efecto negativo en términos de productividad, y que los licenciatarios debían gozar de los mismos derechos que los propietarios y editores de medios escritos.<sup>548</sup> En consecuencia, esos requisitos y condicionamientos establecidos para la presentación de programas de noticias y cuestiones políticas de actualidad, así como restricciones sobre anuncios y publicidad, fueron desechados. Más tarde, en 1987, la denominada Fairness Doctrine fue invalidada. Los últimos hechos descritos muestran la visión prevaleciente hace más de treinta años, donde destaca el rechazo a la regulación de los medios electrónicos y un continuo proceso de desregularización de ellos.

### B. Gran Bretaña

Las premisas sobre las que se estructuró la regulación de la radio y el órgano regulador correspondiente denominado British Broadcasting Company —BBC—, fueron establecidas en los dictámenes de dos comités gubernamentales. El primero de ellos, denominado Sykes Committee, elaborado en 1923, consideró que la supervisión de la radio por el Estado era esencial en virtud de su influencia sobre la opinión pública. Sin embargo, rechazó que la operación de este medio de comunicación cayese en las manos del Estado. Asimismo, se opuso al ejercicio de una censura y estimó conveniente que una agencia gubernamental denominada Postmaster-General estuviese facultada para permitir el establecimiento de estaciones de radio privadas.<sup>549</sup> El Sykes Committee no vio de manera positiva la partici-

<sup>547</sup> *FCC vs. League of Women Voters of California*. 468 US 384 (1984).

<sup>548</sup> Véase Fowler, M. S. y Brenner, D. L., “A Marketplace Approach to Broadcast Regulation”, *Texas Law Review* 60, 207, 1981.

<sup>549</sup> Sykes Committee on Broadcasting (923) Cmnd. La historia de los medios electrónicos en la Gran Bretaña se encuentra contenida en el trabajo integrado por cuatro volú-

pación de la publicidad en la emisión radiofónica. En cambio, estuvo dispuesto a permitir el financiamiento de programas mediante la figura del patrocinio.

Por otra parte, en 1925 el dictamen presentado por otro comité denominado Crawford Committee tuvo una mayor influencia en la configuración del marco regulatorio que debería desarrollarse para la radiofónica británica. Este Comité consideró que la radio debería ser monopolio del Estado. Asimismo, propuso la configuración de la referida BBC. Esta instancia tomó vida y estuvo regulada a través de un mandato real denominado Royal Charter, donde se especificaba su condición especial como institución y su independencia del escrutinio determinado subjetivamente por los miembros de la representación popular legislativa, es decir, la denominada House of Commons. El primer estatuto fue autorizado para tener una vigencia de diez años a partir del 1º. de enero de 1927.<sup>550</sup> Esa Royal Charter ha sido sujeta a diversas modificaciones, en distintos momentos. Ella continúa siendo el principal documento regulador, donde se establecen los derechos y obligaciones de la BBC y su cuerpo directivo —“Board of Governors”—, así como los términos y condiciones para la elección de los comités asesores, denominados *Advisory Committees*.

Dentro de las diversas regulaciones que rigen a los medios en la Gran Bretaña, ocupa un lugar de especial importancia la denominada License and Agreement between the BBC and the National Heritage Secretary. Por medio de este instrumento se prohíbe a la BBC expresar sus opiniones sobre cuestiones y tópicos de relevancia política y social, y le impide recibir ingresos provenientes del patrocinio comercial y de anunciantes. Asimismo, otorga facultades para impedir la transmisión y entrevistas sobre ciertos tópicos, lo cual en términos prácticos ha sido aplicado en programas donde se expresa un apoyo a organizaciones terroristas irlandesas.

Como regla general se encuentra que el monopolio de la BBC fue aceptado por la sociedad británica. Este hecho quedó reflejado en el dictamen de la mayoría de los miembros integrantes del denominado Beveridge Committee, a través de su análisis de las políticas en medios electrónicos entre 1949 y 1951. Sin embargo, como excepción a la regla, hubo una nota de disenso con la mayoría elaborada por el representante popular —MP—

menes en la obra de Briggs, A., *The History of Broadcasting in the United Kingdom*, Oxford, 1961-1979, vols. I, II, III y IV.

<sup>550</sup> Crawford Committee on Broadcasting (1925) Cmnd. 2599.

Selwyn Lloyd, quien propuso el establecimiento de la comunicación electrónica de manera comercial. En su opinión, un monopolio público o privado era peligroso. Posteriormente, en 1951, el gobierno conservador decidió establecer el funcionamiento de la televisión de manera comercial, pero no avanzó en ese sentido respecto a la radio.

En 1954 se adoptó un acta para normar a la televisión comercial referida como The Television Act, misma que estableció una autoridad sobre esa materia, a la que se le denominó The Independent Television Authority —ITA—. Entre sus funciones estuvo la de celebrar contratos con empresas comerciales para la difusión de programas que respondían a esos intereses. Posteriormente, en 1962, con base en el dictamen formulado por el Pilkington Committee Report, el ITA recibió una ampliación de sus facultades a efecto de asegurar una mejoría en la calidad de las programaciones.<sup>551</sup> Más tarde, a través del ordenamiento Television Act 1963, la obligación impuesta sobre la BBC de difundir como un servicio público a la educación, la información y el entretenimiento, fue aplicada a la televisión comercial.<sup>552</sup> En términos generales, por lo que toca a la televisión, estas fueron las bases principales que siguieron rigiéndole por aproximadamente 23 años.

Con base en el reporte del Peacock Committee en 1986, cuyo objetivo original fue el de examinar si la BBC debería someterse a aceptar anuncios comerciales, se introdujeron reformas de relevancia a la regulación aplicable a ese medio electrónico. El comité referido, aun cuando rechazó el propósito de la entonces primera ministra, Margaret Thatcher, de abrir la televisión a la publicidad comercial, se pronunció por la desregulación tanto de la televisión como de la radio. Asimismo, propuso el otorgamiento de franquicias para el establecimiento de canales de televisión comercial al mejor postor.<sup>553</sup> Tales propuestas fueron aceptadas por el gobierno y dieron lugar a la aprobación y establecimiento de la correspondiente normativa a finales de 1989.<sup>554</sup> En lo que toca de manera particular a la radio, una nota de importancia fue el establecimiento de la operación de estaciones de forma comercial a nivel local, reguladas a través de la denominada Independent Broadcasting Authority-IBA.

<sup>551</sup> Pilkington Committee Report (962), Cmnd. 1753.

<sup>552</sup> Television Act 1863, section 2 (1) (a).

<sup>553</sup> Peacock Committee on Financing the BBC (1986), Cmnd. 9824.

<sup>554</sup> White Paper, “Broadcasting in the 90’s: Competition, Choice and Quality”, Cm. 517, 1988.

Dentro del ámbito regulatorio de los medios electrónicos en la Gran Bretaña está como un documento de más reciente creación la denominada The Broadcasting Act 1990. La principal área de su regulación se vierte en la reorganización de los medios electrónicos privados, y sólo hace referencia a algunas materias de la BBC en forma tal, que su contenido se considera reducido y sin mayor relevancia. Este estatuto en cuestión sustituyó a la referida IBA, por otro cuerpo regulador referido como The Independent Television Commission —ITC—, el cual tiene entre sus principales facultades las de otorgar licencias de televisión y la aplicación de sanciones en casos de violación a la normativa que rige las condiciones de su funcionamiento. Asimismo, este instrumento establece la instancia denominada Radio Authority, con facultades similares a la ITC, pero sobre la radio, incluyendo por primera vez el otorgamiento de licencias para estaciones nacionales de radiocomerciales.

### *C. Francia*

Desde un inicio de la regulación de la radio se estableció el otorgamiento de licencias tanto para la operación pública como privada de este medio. Su control se ejerció por el Estado a través del Ministerio de Correos, Telégrafo y Teléfono. Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, las estaciones privadas fueron cerradas, y posteriormente sus respectivas licencias revocadas. De 1945 a 1982 los medios electrónicos fueron monopolio del Estado. A lo largo de este periodo se presentó como una notoria característica el firme control sobre la difusión.<sup>555</sup> En lo tocante a la televisión, este medio estuvo bajo la responsabilidad de la agencia gubernamental denominada Radiodiffusion Télévision Française —RTF—, dependiente del Ministerio de Información. Ello quedó formalmente sancionado a través de un ordenamiento emitido el 4 de febrero de 1959, que dejaba jurídicamente establecido el control gubernamental a través de la RTF, encabezada por un director general, sin un consejo de administración.

Posteriormente, el 27 de junio de 1964 se aprobó una ley que creó una nueva agencia responsable de los medios electrónicos, a la que se llamó Office de la Radiodiffusion-télévision Française —ORTF—. El monopolio del Estado siguió vigente, pero ahora bajo la dirección de un consejo de

<sup>555</sup> Thomas, R., *Broadcasting and Democracy in France*, Bradford, 1976, pp. 126-135.

administración y un director general. En 1968 se abrió la oportunidad para la publicidad a través de esos medios.<sup>556</sup> En 1972, nuevas normas reafirmaron el monopolio estatal, pero establecieron el derecho del ciudadano de respuesta a los medios por información o comentarios emitidos y, asimismo, estableció regulaciones respecto a la publicidad en esos medios electrónicos. Por otra parte, impuso limitaciones al derecho de huelga de los periodistas y de otros empleados de esos medios, bajo el argumento de que se debía asegurar la continuidad del servicio de tales medios en condiciones de conflictos laborales. En 1974 se aprobaron nuevas disposiciones que trajeron consigo la desaparición de la ORTF y la creación de siete instituciones separadas —cada una con su propia administración y estructura—.<sup>557</sup> Ellas fueron tres compañías de canales de televisión, una de radio, una de producción de programas de televisión, otra para las cadenas de medios y un instituto llamado Institute National de l'Audiovisuel.

Durante las décadas de los sesenta y setenta hubo diversos intentos de establecer medios electrónicos privados, pero ello no tuvo éxito. Sin embargo, a través de estaciones radiofónicas y de un par de estaciones de televisión ubicadas fuera del territorio francés, específicamente en Mónaco y Andorra, fue posible la transmisión a través de medios electrónicos privados.<sup>558</sup>

La posibilidad técnica de transmisión radiofónica y televisiva privadas, unida a la presencia de numerosas opiniones que destacaban las ventajas logradas en otros países por haber adoptado la operación de medios electrónicos privados, fortaleció la acción de un frente que demandaba acabar con el monopolio estatal sobre tales medios. Sin embargo, la interpretación judicial encontró elementos que actuaron en un sentido contrario. Por ejemplo, el 27 de agosto de 1978, el Consejo Constitucional reafirmó en una de sus decisiones la constitucionalidad del monopolio del Estado sobre los medios electrónicos.<sup>559</sup>

Más tarde, el gobierno socialista de Mitterrand, electo en 1981, vio favorablemente la liberalización de los medios de comunicación electrónica. Como consecuencia, el 29 de julio de 1982 se adoptó una ley que para diversos analistas marca el punto de partida de la modernización jurídica en materia de medios electrónicos. En este ordenamiento, desde su artículo

<sup>556</sup> *Ibidem*, pp. 30-32.

<sup>557</sup> Thomas, R., *op. cit.*, capítulo 2.

<sup>558</sup> *Ibidem*, pp. 213-215.

<sup>559</sup> Decisión 78-96, 1978. Rec. 1978, 29.

1o., se estableció que la comunicación audiovisual es libre. El siguiente artículo dispuso que la ciudadanía tuviera el derecho de gozar de un sistema de medios electrónicos libre y plural. Sin embargo, los artículos 78 y 79, respectivamente, señalaron que el establecimiento de una estación estaba sujeto a la autorización previa del gobierno, o que en el caso del servicio de una televisora nacional estaba sometido al previo otorgamiento de una concesión. En esta misma ley se incorporaron disposiciones dirigidas a lograr un equilibrio entre el derecho de expresión y el respeto a otros derechos ciudadanos, así como a la preservación del pluralismo en la expresión de opiniones. Por otra parte, se estableció la integración de un órgano supervisor superior, cuya principal responsabilidad fue garantizar la independencia del sistema público de medios electrónicos, con especial atención en la operación del pluralismo y la imparcialidad.<sup>560</sup> Posteriormente, la Ley del 13 de diciembre de 1985 adoptó normas más específicas para el establecimiento de canales de televisión privada a nivel nacional y local.

En 1986, el gobierno de Chirac determinó tomar medidas para adoptar una legislación que permitiese una mayor liberalización de los medios electrónicos. Con este propósito se adoptó una nueva ley en septiembre de 1986. Entre sus principales disposiciones estuvo la privatización del canal público de televisión conocido como TF1, lo cual trajo reacciones sociales adversas, entre las que se encontró la huelga del personal de esa televisora y manifestaciones públicas. Esa ley sustituyó al anterior órgano supervisor superior por otra autoridad, a la que denominó Commission Nationale de la Communication et des Libertés —CNCL—, con facultades más amplias que su antecesora en materia de medios electrónicos y telecomunicación. Asimismo, se le facultó para otorgar licencias para canales de radio y televisión —tanto canales terrestres como satelitales y respecto a compañías de cable—. Este órgano contó de igual forma con una amplia discrecionalidad para establecer las obligaciones que debían cumplir los licenciatarios en sus programas. Esta ley fue impugnada por la oposición ante el Consejo Constitucional, mismo que determinó como inconstitucionales algunas de las normas contenidas en la ley en cuestión.

El 18 de septiembre de 1986 ese órgano judicial encontró que en ciertos casos no se aseguraba un pluralismo, y que el acceso a conocer diversos puntos de vista era indispensable para hacer efectiva la garantía de libertad de expresión establecida en la Declaración de los Derechos del Hombre.

<sup>560</sup> Artículos 12 al 26.

Por otra parte, el Consejo Constitucional no encontró limitación legal alguna para impedir la privatización de la televisión. En su opinión, el Parlamento tenía la facultad de determinar la estructura adecuada que rigiera a los medios electrónicos tomando en consideración invariablemente la libertad de comunicación y otras garantías constitucionales, que quedaban bajo la protección del propio artículo 1o. de la ley de referencia.<sup>561</sup>

Bajo la administración gubernamental de Rocard, la legislación en materia de medios electrónicos no sufrió cambios sustantivos. A través de la ley del 17 de enero de 1989 se sustituyó a la CNCL por otro órgano denominado Conseil Supérieur de l'Audiovisuel —CSA—, con facultades más acotadas que su antecesor para el otorgamiento de licencias y regulación de ciertas materias. En contraste, se le dotaron facultades más amplias para aplicar una gama de sanciones en caso de que los licenciatarios violaran condiciones conforme a las cuales se les hubiesen otorgado las mismas. El Consejo Constitucional estimó que las reformas referidas eran válidas constitucionalmente, y que de ninguna forma violaban el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre.<sup>562</sup> Posteriores regulaciones no han tocado significativamente la sustancia de la liberalización de los medios electrónicos en Francia.

#### *D. Alemania*

La regulación de la radio originalmente fue competencia local, y no federal. Con motivo de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, en 1945 las fuerzas aliadas dejaron la supervisión y facultades sobre los medios electrónicos a los comandantes de zonas. Este hecho produjo una operación y regulaciones que reflejaron distintas concepciones en las zonas bajo control norteamericano, francés o inglés, respectivamente.<sup>563</sup>

En 1950 se encontraban establecidas nueve estaciones radiofónicas públicas regionales, cada una con distinto alcance y cobertura territorial. Estas estaciones se dividían en dos amplios grupos de organización. Siete de ellas seguían un modelo que se refería como corporativo, y las otras dos, el modelo que se identificaba como parlamentario. En el primer caso, la organización estaba dirigida por un consejo de radiodifusión —*Rundfunk*

<sup>561</sup> Decisión 86-217. 1986. Rec. 1986, 141.

<sup>562</sup> Decisión 88-248. 1989. Rec. 1989, 18.

<sup>563</sup> Williams, A., *Broadcasting and Democracy in Germany*, Bradford, 1976.

*krat*—, integrado por representantes de grupos sociales tales como sindicatos, cámaras de comercio, iglesias, organizaciones de mujeres, así como por representantes del gobierno y de los partidos políticos. En el segundo caso, su cuerpo directivo estaba integrado por miembros electos por los parlamentos locales; un amplio número de los designados eran a su vez miembros del parlamento en cuestión. Asimismo, había una representación partidista, con base en la fuerza propia que cada uno de los partidos representara. En ese mismo año, las corporaciones estatales radiodifusoras integraron una asociación, a través de la cual se logró constituir el primer canal público de televisión alemana —la asociación referida fue la Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland-ARD.

Al finalizar la década de los años cincuenta se presentaron intentos de establecer un canal comercial nacional bajo el control del gobierno federal. Tanto el gobierno federal como diversos intereses comerciales apoyaron este proyecto.<sup>564</sup> Sin embargo, la Ley Fundamental alemana de 1949 establecía dos preceptos en particular que lo impedían. Por una parte, el artículo 30 disponía que el ejercicio de los poderes gubernamentales y el ejercicio de las funciones de gobierno fueran facultad de las entidades federativas —*Länder*—, en tanto que la Constitución no lo estableciese de otra forma. Es decir, los estados tenían la facultad legislativa sobre una materia, salvo que la propia Constitución le otorgase expresamente al Congreso federal una jurisdicción exclusiva o concurrente. Por otra parte, el artículo 5o., cláusula 1, establecía que cada ciudadano tendría el derecho de expresar y difundir libremente su opinión, ya fuese de manera verbal, escrita o gráfica, así como de informarse libremente a través de fuentes generalmente accesibles. Asimismo, establecía que la libertad de prensa y de informar a través medios electrónicos y películas estaban garantizados, y que no habría censura.

La intención de establecer un canal comercial nacional por la administración de Adenauer fue enfrentada por cuatro estados gobernados por la oposición, ante la Corte Federal Constitucional. Este órgano judicial sostuvo que el establecimiento de dicho canal violaba los artículos 5o. y 30 de la Constitución. Un punto crucial en el razonamiento judicial fue el que los medios electrónicos, privados o públicos, no podían estar dominados por fuerzas o intereses del gobierno o comerciales, y deberían estar abiertos

<sup>564</sup> *Ibidem*, pp. 120-137.

para la transmisión plural de opiniones.<sup>565</sup> A este juicio se le denominó el primer juicio sobre televisión.<sup>566</sup> A finales de 1961, bajo un tratado denominado Staatsvertrag, los estados integrantes de la federación alemana acordaron establecer un segundo canal público de televisión.

Posteriormente, y de manera paulatina, durante el resto de la década de los sesenta se introdujo un tercer canal público de televisión. A finales de la década de los setenta se adoptaron algunas leyes que permitieron la operación de medios electrónicos privados de manera experimental y por un periodo limitado de tiempo. Una de esas leyes, denominada Saarland, fue cuestionada ante la Corte Constitucional, la cual determinó que la transmisión mediante medios electrónicos privados era compatible con el artículo 5o. de la Constitución, siempre y cuando estuviese debidamente regulado.<sup>567</sup>

En 1982, el gobierno demócrata cristiano realizó una relevante promoción federal en apoyo a los medios electrónicos privados. Diversos estados elaboraron leyes en ese sentido a mediados de los años ochenta. Miembros de la oposición en el Congreso Federal impugnaron la constitucionalidad de esas leyes. La impugnación de una de estas leyes ante la Corte Constitucional brindó la oportunidad a esa instancia judicial para pronunciarse sobre la relación entre los medios electrónicos públicos y los privados. En su opinión, las principales funciones de los medios electrónicos de servicio público eran responsabilidad de las instituciones públicas. Los medios electrónicos privados debían estar sujetos a menos restricciones programáticas, porque de lo contrario se ponía en riesgo su sobrevivencia.<sup>568</sup> Esta opinión judicial se complementó posteriormente a través de dos sentencias de la Corte Constitucional, conocidas como el quinto y sexto juicios de televisión, donde se estableció que la Constitución no imponía un método en particular para organizar a los medios electrónicos. Una ley puede prever la cooperación entre medios electrónicos públicos y privados como fórmula para brindar recursos financieros al primero. Lo que es sustantivamente relevante, es que los medios electrónicos públicos sean capaces de cumplir con sus responsabilidades básicas de ofrecer a la sociedad una amplia gama de programas.<sup>569</sup>

<sup>565</sup> 12 BverfGE 205 (1961).

<sup>566</sup> Para un amplio análisis sobre este juicio, véase Barendt, Eric M., "The Influence of the German and Italian Constitutional Courts on their National Broadcasting System", *Public Law*, 93, 1991, pp. 98-100.

<sup>567</sup> 57 BverfGE 295 (1981), conocido como el Tercer juicio de televisión.

<sup>568</sup> 73 BverfGE 118 (1986), conocido como el Cuarto juicio de televisión.

<sup>569</sup> 74 BverfGE 297 (1987) y 83 BverfGE 238 (1991), respectivamente.

Bajo el tratado de unión entre la Alemania del Este y del Oeste, los medios electrónicos se han venido rigiendo por las bases e interpretaciones que habían tenido lugar en Alemania del Oeste. La fuente principal de financiamiento de la televisión pública alemana es a través del pago de una licencia por el poseedor de un aparato de radio o de televisión. La publicidad representa una aportación reducida, y su difusión está sujeta a diversas limitaciones.

### *E. Italia*

En 1924, el gobierno fascista otorgó a una empresa privada la licencia exclusiva sobre la radio. Sus programas estuvieron bajo una estrecha vigilancia gubernamental. A partir de 1944, ese monopolio recayó en la denominada Radio Audizioni Italia —RAI—. En 1952 fue rebautizada como RAI-Radiotelevisione Italiana, que mantiene la concesión para la transmisión electrónica de la radio y la televisión pública. Por ley, esta empresa es privada, aunque la mayoría de las acciones han sido propiedad de una empresa estatal —la cual recientemente fue privatizada—. La Sociedad Italiana de Autores y Editores posee el 1% de las acciones de la RAI.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los medios electrónicos fueron regulados mediante un estatuto aprobado en 1947, mismo que establecía una comisión parlamentaria para asegurar la independencia política de la RAI. Sin embargo, esa comisión careció de facultades ejecutivas, y no fue vista como un órgano eficaz para garantizar la libertad de los medios radiofónicos. Desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la radio, y posteriormente la televisión, estuvieron en términos prácticos bajo el control de los demócrata-cristianos. En el ejercicio del poder gubernamental, a través del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones se negó el otorgamiento de licencias para el establecimiento de estaciones privadas.

La Constitución italiana, promulgada a fines de 1947, no hizo referencia específica a los medios electrónicos. Sin embargo, diversas normas sirvieron de base para su regulación.<sup>570</sup> Por ejemplo, el artículo 21, inciso 1, de esa carta fundamental, estableció que cada individuo tiene el derecho de expresarse libremente de manera verbal, escrita o a través de cualquier otro medio. El artículo 41 previó la libertad de las empresas privadas económico-

<sup>570</sup> Barendt, Eric M., “The Influence of the German and Italian Constitutional Courts on their National Broadcasting Systems”, *cit.*, pp. 107 y 108.

cas de ser conducidas de conformidad con la utilidad social y de forma que no afectase la seguridad, libertad y dignidad humana.

Intereses dirigidos al establecimiento de estaciones privadas comerciales consideraron los anteriores artículos como premisas que daban sustento a su objetivo. De igual forma, la RAI consideró que el artículo 43 constitucional garantizaba el monopolio del cual gozaba, en virtud de que dicho precepto contemplaba la existencia de leyes a través de las cuales se podía otorgar o expropiar mediante compensación o las estaciones de medios electrónicos para las funciones del Estado relacionadas con servicios públicos básicos y de interés público. Las diversas partes trajeron ante la Corte Constitucional sus argumentos. En su decisión, ese órgano judicial sostuvo la validez del monopolio de la RAI, y negó que los referidos artículos 21, inciso 1, y 41, significaran un sustento para establecer estaciones privadas de radio y televisión. La Corte Constitucional también sostuvo que en virtud de la carencia de frecuencias en los medios electrónicos, el monopolio de la RAI era algo natural. Asimismo, indicó que un sistema público era la mejor fórmula de asegurar el acceso a la radio y a la televisión, por todos los grupos políticos y sociales importantes.<sup>571</sup>

En 1974, la Corte Constitucional hizo señalamientos que brindaron un mayor abundamiento sobre los puntos referidos con antelación. De esta forma, se señaló que los medios electrónicos brindaban un servicio esencial en una sociedad democrática. En consecuencia, era absolutamente legítimo el que una institución pública tuviese reservadas diversas facultades para establecer y supervisar el cumplimiento de condiciones para alcanzar los objetivos en cuestión. En particular, la radio y la televisión deberían estar bajo el control parlamentario, y no del Poder Ejecutivo, para asegurar su independencia. De igual forma, se deberían establecer reglas para garantizar el acceso a los medios electrónicos de grupos políticos y sociales significativos. En la medida en que las leyes no reunieran las características y condiciones anteriores, esas leyes debían ser declaradas inválidas.<sup>572</sup>

En abril de 1975 el Parlamento italiano promulgó una ley que estableció las bases legales para la regulación de los medios electrónicos públicos.<sup>573</sup> A través de ella se fortalecieron las facultades de la Comisión Parlamentaria, atribuyéndosele un poder de supervisión general, y con fa-

<sup>571</sup> Decisión 59/1960 (1960), *Giurisprudenza Costituzionale*, 759.

<sup>572</sup> Decisión 225/1974 (1974), *Giurisprudenza Costituzionale*, 1775.

<sup>573</sup> Legge 103, 1975.

cultades para establecer las bases normativas de la objetividad que debía guardarse en los programas, así como para designar a los miembros del Consejo de Administración de la RAI. Otra de sus funciones sustantivas fue la de responder y determinar el otorgamiento respectivo, a las solicitudes de accesos a programas en medios electrónicos. La Ley de 1975 también contiene normas respecto al financiamiento de medios electrónicos públicos, a través del pago obligatorio de una licencia y de un apoyo subsidiario proveniente del pago por anuncios publicitarios. Sin embargo, se impusieron límites estrictos sobre el tiempo en que podía tener cabida el anuncio comercial en esos medios.

En cierta forma, de manera paralela a la formación y aprobación de esta Ley de 1975, los principales partidos que conformaron la coalición gubernamental —el Demócrata-Cristiano y el Socialista— acordaron de manera privada sobre una distribución de los canales de radio y televisión: RAI-1 y una estación de radio para el primero de los partidos mencionados; RAI-2 y dos estaciones de radio para el segundo partido.<sup>574</sup> En 1977 se estableció un tercer canal de televisión, que en cierta medida estuvo bajo el predominio del Partido Comunista y posteriormente Partido de la Izquierda Democrática. En términos prácticos, le correspondía a cada partido designar al director de la estación bajo su fédula, y la programación de cada estación quedaba sujeta en gran medida a las directrices de cada partido.

Por lo que toca al aspecto judicial, la Corte Constitucional formuló una de las más importantes contribuciones sobre la regulación de los medios electrónicos en 1976, un año después de la aprobación de la Ley de 1975 y el acuerdo privado entre partidos políticos a que se hizo referencia con antelación. El tema de discusión fue la legalidad de la operación sin licencia, de estaciones locales de televisión. La Corte Constitucional aprovechó esa oportunidad para sostener la validez de la operación de la RAI a nivel nacional, pero por lo que toca al monopolio de medios electrónicos a nivel local lo declaró inconstitucional. La Corte Constitucional señaló, sin dejar lugar a dudas, que la ley admite la existencia de medios electrónicos privados pero sólo a nivel local.<sup>575</sup> El efecto inmediato fue la creación de numerosas estaciones locales, que trajeron un caos en la operación de frecuen-

<sup>574</sup> Sassoon, D., “Italy: The Advent of Private Broadcasting”, en Kuhn, R. (ed.), *The Politics of Broadcasting*, Londres, 1985, pp. 122 y 126-132.

<sup>575</sup> Decisión 202/1976 (1976), Giurisprudenza Costituzionale, 1267.

cias, misma que continuó persistiendo de alguna manera a falta de un acuerdo entre los partidos políticos sobre las medidas a seguir.

En 1981, nuevamente la Corte Constitucional Italiana reafirmó la constitucionalidad del monopolio nacional concedido a la RAI.<sup>576</sup> Sin embargo, la evolución misma de los medios electrónicos y la presencia de intereses particulares buscando su expansión y liberalización dieron pauta a expresiones demandando una regulación más comprensiva. Para algunos, cualquier legislación al respecto debería tener como base fundamental normas que impidan monopolios y salvaguarden la pluralidad de ideas y expresión de las mismas.

En 1990, bajo el gobierno de Andreotti se promulgó una ley denominada Legge Mammi, en referencia al nombre del ministro de Correos. En ella se estableció un sistema para el otorgamiento de licencias para la radio y televisión privadas. Asimismo, estableció un conjunto de condiciones en materia de anuncios comerciales, e impuso algunas obligaciones sobre la programación. En últimas fechas se han presentado ante la Corte Constitucional cuestiones relativas a la forma en que esa ley impide la formación de monopolios, pero a la vez permite la propiedad de medios de comunicación a través de una figura que podría semejarse a un tipo de coasociación cruzada de medios. La realidad política de Italia puede sugerir que la regulación de los medios electrónicos seguirá siendo una materia de enormes controversias.

### III. DECISIONES JUDICIALES SOBRE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MEDIOS ELECTRÓNICOS

Nuevamente, en virtud de la extensión de este tema y de las limitaciones propias del presente trabajo, se hace necesario concentrar este análisis sobre unos cuantos países. Con base en el criterio adoptado en la parte anterior, se estudian los casos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia.

Cada uno de los cinco países seleccionados tiene sus propias particularidades. Por principio, se encuentran de inmediato las siguientes. En Alemania, el Poder Judicial ha jugado un importante papel en el establecimiento de los principios básicos para regular la asignación de tiempos, horarios y

<sup>576</sup> Decision 148/1981 (1981), Giurisprudenza Costituzionale, 1379.

espacios para la publicidad partidista en los medios electrónicos de comunicación. En Francia e Italia, las bases han sido establecidas principalmente a través de leyes aprobadas por el Poder Legislativo. En la Gran Bretaña, la regulación de esta materia ha sido una cuestión total de convención constitucional.<sup>577</sup>

Más específicamente se encuentran las siguientes características. Por lo que toca a la publicidad política, la cual requiere de grandes recursos económicos tanto para su elaboración, pero en especial para su transmisión en los medios, destaca que en los Estados Unidos ella es por demás ampliamente utilizada. En este país, la Corte Suprema de Justicia ha sido de la opinión de que el establecimiento de límites en los gastos de publicidad política de campaña es violatorio de la primera enmienda constitucional.<sup>578</sup> En la Gran Bretaña, la publicidad política en los medios electrónicos está prohibida por ley.<sup>579</sup> Este criterio se funda en que de esta forma se evita que partidos políticos con más fuerza y mayores apoyos financieros tengan más amplia presencia y difusión que los partidos minoritarios o de reciente creación. En Francia, su Consejo Constitucional se ha pronunciado por la imposición de límites en la duración y costos de tal publicidad política, con el propósito de que los partidos minoritarios y con menores recursos no sean rebasados dramáticamente por otros con más recursos para ejercer el financiamiento de publicidad de este tipo. El Consejo Constitucional francés apoyó la validez de la Ley de 1986, cuyo artículo 14 originalmente permitía los anuncios de partidos políticos fuera de campañas electorales. En esa oportunidad se señaló que el principio de equidad no se afectaba por el hecho de que los partidos políticos efectuaran campañas de publicidad fuera de procesos electorales, siempre y cuando no se rebasaran los límites impuestos al respecto.<sup>580</sup>

Tomando como base que en una campaña electoral democrática los partidos políticos deben tener acceso a los medios de comunicación, resulta conveniente conocer en qué forma este elemento opera en los países que se

<sup>577</sup> En la denominada The Broadcasting Act 1990, en las secciones 36 y 107, se requiere que la televisión terrestre independiente y los servicios de radio nacionales transmitan anuncios políticos partidistas.

<sup>578</sup> *Buckley vs. Valeo* 424 US 1 (1976).

<sup>579</sup> Así lo establece la denominada The Broadcasting Act 1990, en la sección 8 (2) (a).

<sup>580</sup> Decisión 8886-217, del 18 de septiembre de 1986, Rec 1986, 141; posteriormente, la Ley del 30 del septiembre de 1986 reformó el artículo 14 y prohibió esa publicidad política.

vienen analizando. Al respecto, se encuentra que sólo en Alemania el Poder Judicial ha formulado ciertos principios constitucionales. En Francia, esta materia se encuentra normada por ley. De esta forma, en la Ley de 1986, como en la anterior de 1982, se estableció que las estaciones de medios electrónicos podían transmitir anuncios electorales. En un documento titulado *Cahiers des Charles* se precisan las obligaciones correspondientes. De acuerdo con la Ley del 30 de septiembre de 1986, el órgano denominado *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*—CSA—tiene la facultad de establecer reglas administrativas al respecto.<sup>581</sup> Este mismo órgano está facultado para que a través de recomendaciones regule los anuncios políticos electorales en los canales privados.<sup>582</sup>

Por lo que toca a los Estados Unidos, se cuenta con una ley llamada *The United States Communications Act*, reformada en 1971. En ella se otorga a todo candidato federal, tanto el derecho a un libre acceso razonable como para comprar espacios de anuncios políticos en estaciones de medios electrónicos.<sup>583</sup> De hecho, el acceso está garantizado a través de las facultades de la FCC, mediante las cuales puede retirar el otorgamiento de una licencia si encuentra que el licenciatario, de manera intencionada o repetidamente, incumple el mandato en cuestión. La Corte Suprema ha considerado, asimismo, que los medios de comunicación electrónicos deben ajustarse en la medida de las posibilidades, a las necesidades de los candidatos. Por otra parte, también ha señalado que los candidatos no tienen derecho a un tiempo libre al aire, aun y cuando sea para equilibrar los anuncios pagados por sus rivales con mayores apoyos financieros publicitarios en los medios electrónicos.<sup>584</sup>

Un sistema legal puede prever el derecho a un trato justo y equitativo para la transmisión de publicidad política y electoral. Sin embargo, su implementación no siempre resulta sencilla. La jurisprudencia de la Corte Constitucional alemana brinda amplias consideraciones al respecto. En

<sup>581</sup> Artículo 16 (1).

<sup>582</sup> Ley del 30 de septiembre de 1986, artículo 16 (2).

<sup>583</sup> Respecto a esta previsión, la Corte Suprema determinó en el juicio *Kennedy for President Committee vs. FCC* (*Kennedy II*) 636 F. 2d. 432 (1980), que la reforma en cuestión no establecía un derecho de tiempo libre para contestar a los anuncios publicitarios de los candidatos o partidos oponentes. En el juicio *CBS v. FCC*, la Corte Suprema encontró que el derecho a un libre acceso razonable no era incompatible con la primera enmienda constitucional. *CBS vs. FCC* 453 US 367 (1981).

<sup>584</sup> *Morrison v. Mt. Mansfield Television* 580 F. Supp. 512 (DC Vt. 1974).

ella se encuentra el señalamiento de que las autoridades en materia de medios electrónicos públicos deben ser neutrales durante las campañas electorales y respetar equitativamente las oportunidades de los partidos políticos. Sin embargo, esto no otorga algún derecho a una equidad absoluta de acceso a la transmisión. En su opinión, las elecciones deben llevar a la formación de un gobierno, pero se observa que el trabajo del Poder Legislativo podría convertirse extremadamente difícil si un amplio número de pequeños partidos estuviesen integrándolo. Con esta base se señala que los partidos políticos con capacidad real de formar un gobierno deben tener mayor oportunidad de presentar su oferta a la sociedad a través de la radio y de la televisión. Este punto de vista se nutre con la interpretación de las responsabilidades de las autoridades de los medios electrónicos, establecidas en el artículo 50. de la Constitución alemana, donde se les impone tomar en cuenta la respectiva fuerza de cada partido político en el otorgamiento de oportunidades para su publicidad electoral.<sup>585</sup>

Un elemento de gran importancia en el reconocimiento de fuerza a los partidos políticos es su resultado electoral en la elección previa. Sin embargo, esto no puede ser la única y total consideración, dado que otra serie de desarrollos políticos más recientes pueden reflejar elementos de la presencia de una fuerza política mayor. Entre otros factores de relevancia respecto a la fuerza de los partidos políticos está la antigüedad y continuidad de los mismos; el número de sus miembros; la extensión y fuerza de sus organizaciones; la representación legislativa tanto a nivel federal como estatal; la detención del poder gubernamental en el ámbito nacional y local. En términos generales, el criterio judicial se ha pronunciado por considerar irrelevante el número de candidatos postulados por un partido. Es muy simple para institutos políticos postular un candidato para cada cargo de elección popular y, por tanto, no es un indicador confiable de la fuerza de un partido.

En 1962, la Corte Constitucional alemana, en atención a una queja constitucional presentada por el Partido Libre Democrático, que reclamaba un mayor tiempo de publicidad en los medios electrónicos, sostuvo que los partidos políticos minoritarios no podrían ser excluidos totalmente de un acceso a estos medios de comunicación.<sup>586</sup> En términos generales, el enfoque del Poder Judicial alemán alcanza un balance equilibrado entre las de-

<sup>585</sup> 14 BverfGE 121 (1962).

<sup>586</sup> 14 BverfGE 160 (1973); 48 BverfGE 271 (1978).

mandas de justicia y equidad de oportunidad, por una parte y, por otra, una apreciación con sensibilidad de la función que cumplen los procesos electorales.

En el caso de la Gran Bretaña, el supremo tribunal de ese país consideró en el juicio *Lynch vs. BBC* la demanda del Partido de los Trabajadores, en el sentido de que éste había sido excluido de un foro electoral y de un programa con la participación del público a través de llamadas telefónicas. Desde un punto de vista administrativo, el partido había sido excluido porque no reunía dos requerimientos de la BBC: 1) que tuviese al menos candidatos en cinco localidades *constituencies*, y 2) que a través de las encuestas autorizadas tuviese al menos el 5% del total de votos para la elección de la Asamblea del Norte de Irlanda de ese año. El órgano superior de justicia, a través del juez Hutton, expresó que el principio de imparcialidad no obligaba a un trato de igualdad, y que los dos requisitos establecidos para tener un acceso a los medios eran razonables.<sup>587</sup>

Problemas de mayor complejidad ocurrieron en el juicio *Lynch vs. BBC*. En esa ocasión, el Partido Nacional Escocés —SPN— impugnó la distribución publicitaria en medios electrónicos para la elección general de 1987, que había sido acordada por las autoridades en materia de medios electrónicos de comunicación, en virtud de la ausencia de un acuerdo al respecto entre los partidos políticos contendientes. Los tres principales partidos —Conservador, Laborista y la Alianza Liberal-Social Demócrata (SNP)—, recibieron cada uno cinco anuncios políticos de campaña, el SPN dos, y otro, denominado Plaid Cymru, uno. De los cinco anuncios políticos en mención, dos fueron transmitidos en Escocia y tres a través de toda la Gran Bretaña.

El argumento de los quejoso fue que el órgano denominado IBA incumplía sus deberes de imparcialidad y de lograr un balance en la presentación de los tópicos políticos de importancia, desde el momento en que no había dado la importancia suficiente a nivel nacional respecto a lo concerniente a Escocia. Se argumentó que en Escocia el SNP tenía derecho a un trato igual al de los principales partidos británicos, sobre la base del número de candidatos y votos recibidos en recientes elecciones. Un miembro de la Casa de los Lores —House of Lords—, lord Prosser, afirmó que la IBA tenía la obligación de asegurar un adecuado balance entre los partidos respecto a la distribución de anuncios electorales. Sin embargo, encontró que

<sup>587</sup> *Lynch vs. BBC* (1983) NIJB I.

ello se había cumplido a través de un otorgamiento igual, por lo que tocaba específicamente a la publicidad electoral en Escocia. Para la IBA, el haber aplicado una igualdad absoluta hubiera significado que ignoraba o no otorgaba adecuadamente el lugar de importancia que ocupaban los tres principales partidos británicos en todo el Reino Unido.<sup>588</sup>

En Italia, el acceso al anuncio político y electoral en televisión está regulado por una comisión del Parlamento, denominada Commissione Parlamentare per l'Indirizzo Generale e la Vigilanza dei Servizi Radiotelevisivi. Esta Comisión está facultada para asignar los tiempos de anuncios partidistas en los medios electrónicos durante las campañas electorales, y al parecer tiene un control real sobre el director de esos programas, aun cuando éste es estrictamente responsable ante el director general de la RAI.

Los reclamos de partidos minoritarios ante las decisiones de la comisión en cuestión, provocados por considerar que han sido excluidos de una participación en los programas políticos y electorales, o bien porque no han recibido el mismo tiempo aire que otros partidos en los medios electrónicos, no han encontrado una respuesta de apoyo por el Poder Judicial.<sup>589</sup> Las cortes italianas han sostenido que la comisión referida, como órgano del Parlamento, no está sujeta a la revisión de sus funciones por los tribunales ordinarios o administrativos. De esta forma, los partidos políticos representados en el Parlamento tienen derechos para anunciarse electoralmente en los medios electrónicos, pero la asignación de tiempos y espacios es una cuestión política no revisable judicialmente. Esta situación ha sido considerada como factor que permite crear inequidades y desigualdades entre partidos minoritarios o independientes frente a los mayoritarios, en virtud de que la comisión parlamentaria referida está dominada por los partidos más fuertes.

En la Gran Bretaña, los programas elaborados por los partidos políticos para su transmisión en medios electrónicos fuera de procesos electorales están regidos por las mismas bases que se aplican a los anuncios políticos electorales. La respectiva asignación y condiciones para la transmisión de esos programas están determinadas por la PPBC, basándose en gran medida en el resultado electoral a favor de cada partido en los últimos comicios.<sup>590</sup> En

<sup>588</sup> *Wilson vs. IBA* (núm. 2), 1988, SLT 276.

<sup>589</sup> Corte Costituzionale, Decision 139/1977 (1977), Giurisprudenza Costituzionale 1822.

<sup>590</sup> Boyle, A. E., "Political Broadcasting, Fairness and Administrative Law", *Public Law*, 562, 1986, pp. 575-578.

caso de que se determine que un partido debe quedar excluido del acceso a la presentación de este tipo de programas políticos, el partido afectado no puede ejercer recurso alguno ante una autoridad judicial, salvo que argumente y tenga las pruebas de que las autoridades violaron los principios de equilibrio y justicia.

En otros países, las reglas son menos estrictas sobre esos programas políticos fuera de los tiempos de procesos electorales. De esta forma, en Francia, la Ley de 1986 otorgó un derecho de acceso a los medios para tales programas, a todos los partidos con representación en la Asamblea o el Senado.<sup>591</sup> En Italia, los partidos políticos fueron facultados para presentar sus programas fuera de procesos electorales, a través de canales privados. Asimismo, ellos han gozado del derecho de participar en programas de debates organizados por la RAI, en la misma forma establecida para programas de debate electoral.<sup>592</sup> Sin embargo, una comisión del Parlamento está facultada para asignar a los partidos políticos tales oportunidades. Cualquier partido que se considere excluido no tiene recurso ante algún órgano judicial.

Por lo que toca a las conferencias de prensa, como se ha señalado previamente, los medios electrónicos guardan el privilegio de presentar las facetas que estiman más relevantes del mensaje político enviado por un partido. En este ámbito, los medios electrónicos están regularmente sujetos tan sólo a guardar un equilibrio e imparcialidad, lo cual por regla general se encuentra establecido en términos por demás muy amplios, imprecisos, y cuyo cumplimiento se hace laxo. Las conferencias de prensa son cubiertas por los medios a invitación o convocatoria de los actores políticos y sus equipos. Al respecto, tomando en consideración como elementos fundamentales de la democracia a los principios de equidad, imparcialidad, objetividad y justicia, sería conveniente reflexionar sobre la oportunidad de espacio que deben recibir los partidos de oposición para presentar una réplica, cuando la conferencia de prensa es convocada por el gobierno o por el partido en el poder y ella versa sobre cuestiones de relevante trascendencia para la sociedad.<sup>593</sup>

<sup>591</sup> Artículo 55 (2).

<sup>592</sup> Ley 103 de 1975, artículo 40.

<sup>593</sup> En el caso de la Gran Bretaña, esta es la práctica que ocurre cuando el gobierno, a través de los medios electrónicos, realiza una conferencia y su contenido provoca controversia sustantiva.

Otro tópico a considerar es el de la transmisión por medios electrónicos de programas y noticias políticas, presentados por los propios medios. En este ámbito, tales cuestiones están bajo la jurisdicción, autoridad interna y equipo de trabajo de cada medio electrónico. La determinación de lo que debe ser incluido en las noticias y los tópicos que deben ser discutidos o analizados en un programa es una facultad de la cabeza editorial del medio en cuestión. Este campo de administración interna está cerrado a la intervención gubernamental o control por algún partido. Sin embargo, por una parte, ello no exime al medio de comunicación electrónico del cumplimiento de normas públicas dirigidas a asegurar la observancia de principios entre los que destacan los de objetividad, imparcialidad, equidad y veracidad. Por otra, en la elaboración de programas con la intervención de políticos, así como en entrevistas a ellos sobre tópicos de actualidad política, se pueden acordar ciertos formatos, formalidades, términos y condiciones entre el actor político y el medio, que rijan la preparación del programa o la entrevista en cuestión.

A efecto de prevenir que los medios de comunicación queden expuestos a presiones del gobierno y de partidos políticos, se han establecido órganos con una naturaleza independiente de supervisión, entre los que se encuentran los siguientes: Independent Television Commission —ITC— en la Gran Bretaña, Federal Communications Commission —FCC— en Estados Unidos, y Conseil Supérieur de l'Audiovisuel —CSA— en Francia. Estos órganos están facultados para intervenir en defensa de los medios de comunicación contra acusaciones sin sustento, o bien para que el partido político o un actor político sean tratados con justicia por tales medios.

Esta materia es por demás compleja, y su atención por los tribunales judiciales da muestras de ello. En el caso de la Gran Bretaña, la ITC está obligada a tomar las medidas necesarias para asegurar que los programas informativos y noticias, en todos y cada uno de los canales de los medios electrónicos, sean presentados con imparcialidad y el debido apego a la veracidad y precisión.<sup>594</sup> Asimismo, se prevé que quejas fundadas en un trato injusto e inequitativo a través de tales programas y noticias por medios públicos o privados deben ser presentadas ante la BBC. En el juicio *R. vs. Broadcasting Complaints Commission, ex parte Owen*, el líder del Partido Social Demócrata, en conjunto con el líder del Partido Liberal, reclamaron ante la BBC que por más de dos meses los puntos de vista de ambos institu-

<sup>594</sup> *The Broadcasting Act 1990*. Section 6 (I) (c).

tos políticos integrados en una alianza habían recibido una cobertura extremadamente pobre en programas y noticias de los medios electrónicos, en comparación con la que se le había otorgado al Partido Laborista. Todo ello a pesar de que en la elección general celebrada en el año anterior (1983), los partidos reclamantes habían obtenido una alta votación. Por su parte, la BBC sostuvo que no tenía jurisdicción para considerar ese tipo de reclamos políticos. Asimismo, declaró que aun cuando tuviese facultades para pronunciarse al respecto, en ese momento por las condiciones del caso no era apropiado que así lo hiciese. Por su parte, la instancia judicial ante la que se elevó la queja, denominada Divisional Court, consideró con cierta ausencia de claridad o precisión que la BBC sí tenía jurisdicción sobre la materia en cuestión, pero que había ejercido legalmente una discrecionalidad para determinar el que no procedería a realizar la investigación que correspondía a la queja presentada.

Adicionalmente, esa corte decidió que no era posible para la BBC tomar una decisión en el sentido solicitado por los querellantes, porque ello implicaría interferir en la política editorial de los medios sobre una cuestión política. Respecto al argumento de los partidos en el sentido de que habían alcanzado una alta votación en la pasada elección, la corte estimó que los medios podían tomar un criterio distinto, guiado por otras bases para ejercer su facultad editorial respecto a programas y noticias.<sup>595</sup>

En otro juicio, la instancia judicial denominada Divisional Court fue requerida de hacer cumplir a un medio la aplicación del principio de imparcialidad en la transmisión de publicidad electoral. Al respecto, ese órgano judicial determinó que los medios de comunicación electrónicos tenían garantizada una discrecionalidad respecto a sus programas y noticias. Asimismo, sostuvo que la actuación de los mismos debería ser cuestionada sólo cuando ésta fuese ampliamente irracional y arbitraria.<sup>596</sup>

La actitud de evadir el tomar determinaciones firmes y claras respecto a los medios de comunicación electrónica sobre sus programas y noticias se hace también evidente en decisiones judiciales de Italia. Por ejemplo, en una serie de juicios donde el Partido Radical y otros grupos minoritarios se querellaron de que la RAI no les brindaba una cobertura justa, diversas instancias judiciales encontraron que en efecto los medios en cuestión debían actuar de manera imparcial. Sin embargo, se ha rechazado el argumento de

<sup>595</sup> QB 11553 (1985).

<sup>596</sup> *Wilson vs. IBA* (núm. 2), 1988, SLT 276.

que ello otorgue un derecho a los partidos políticos para obligar a los medios a darles un trato amplio y justo en las noticias de acuerdo con la propia opinión de esos institutos.<sup>597</sup> De igual forma, la Corte de Apelación de Roma rechazó el argumento de que una cobertura inadecuada de noticias era violatoria del artículo 21 de la Constitución italiana, donde se establecía la libertad de expresión. Para esta Corte, no había evidencia de que hubiese habido alguna interferencia con la libertad garantizada a favor de la editorialización de programas y noticias. La salvaguarda de los principios básicos establecidos en la Ley de 1975 para asegurar un acceso de los partidos a los medios, de acuerdo con el Poder Judicial italiano, era una función principalmente reservada a la Comisión Parlamentaria más que a las cortes judiciales.

También hay ejemplos donde se afirma que los órganos judiciales y otras instancias pueden intervenir en casos extremos. En este contexto, la Corte Constitucional alemana sostuvo la prohibición de presentar en un medio de comunicación local, Westdeutscher Rundfunk Köln—WDR—, tres días antes de unas elecciones locales, un programa donde debatían los candidatos de tres partidos principales—CPD, SPD y FDP—, pero que excluía al Partido Verde.<sup>598</sup> En esta ocasión la Corte consideró de mayor importancia el salvaguardar el derecho a la participación electoral justa, que privilegiar la libertad editorial del medio local. La Corte Constitucional pudo intervenir partiendo de la base de que la Constitución garantizaba el derecho de los partidos políticos a un trato justo.

En este mismo ámbito, en la Gran Bretaña la BBC encontró que un programa de televisión sobre temas políticos de actualidad trataba de manera injusta a un partido local porque excluía su opinión sobre un tema de interés para esa circunscripción. La programación referida se concentraba en las ofertas de los candidatos del Partido Laborista y del Conservador, pero hacía a un lado al Partido Social Demócrata Liberal, a pesar de que la alianza partidista que había sido el antecedente de este partido había alcanzado el segundo lugar en el número de votos en la última elección. Este caso se distingue del juicio *R. vs. Broadcasting Complaints Commission* mencionado con antelación, en que en uno de ellos se presentó una querella por un partido local sobre un trato injusto sobre una cuestión en particular, en tan-

<sup>597</sup> Véanse las decisiones en *Pretura di Roma*, 10 de junio de 1976 y 15 de junio de 1977, así como la decisión del Tribunal di Roma del 8 de julio de 1978.

<sup>598</sup> 882 BverfGE 54 (1990).

to que en el otro se abordaron diversos reclamos respecto a una total injusticia en una amplia gama de programas.

En el caso de los Estados Unidos, la Ley denominada The United States Communications Act 1934 ha sido generalmente interpretada como base para reconocer la máxima discrecionalidad a los medios de comunicación electrónica. A través de reformas a esa ley, hechas en 1959, se incorporaron una serie de excepciones respecto a los requisitos impuestos sobre los propietarios de estaciones para asegurar oportunidades iguales a todos los candidatos a cargos de elección popular. Estos requisitos habían comenzado a convertirse en un obstáculo para los medios en la presentación de noticias.<sup>599</sup> Desde 1959, la idea de igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos se ha disipado. En este proceso, el Poder Judicial ha jugado un papel relevante.

Por ejemplo, en el juicio *Chisholm vs. FCC*, la instancia judicial denominada DC Circuit Court of Appeals, sostuvo que no hay previsión estatutaria que otorgue un derecho a recibir una cobertura de conferencias de prensa igual para cada partido. La decisión sobre esta cobertura es facultad discrecional de los propios medios.<sup>600</sup> De conformidad con esta premisa, los medios electrónicos tuvieron la libertad de dar tiempo libre a las conferencias de prensa del presidente Carter cuando buscaba su reelección como presidente y a no llevar a cabo la cobertura de las conferencias convocadas por el senador Ted Kennedy.<sup>601</sup> La Corte indicó que el senador Kennedy tenía el derecho a comprar espacios televisivos, con base en la ley denominada Communications Act, de acuerdo con lo dispuesto en la sección 312 (A) (7). Sin embargo, eso no le otorgaba derecho alguno para recibir equivalentemente las facilidades que brindaban los medios a Carter.<sup>602</sup> La Corte de Apelaciones también rechazó el argumento de que la primera enmienda otorga el derecho a una cobertura igual de conferencias de prensa para cada candidato.<sup>603</sup> Los partidos han tenido absoluta libertad para anunciararse en los medios comerciales sin límites al costo financiero. Más aún, las

<sup>599</sup> Simmons, S. J., *The Fairness Doctrine and the Media*, Berkley, California, 1978, pp. 47-50.

<sup>600</sup> 538 F 2d. 349 (1976).

<sup>601</sup> *Kennedy for President Committee vs. FCC* (Kennedy 1) 636 F. 2d. 417 (DC Circ. 1980).

<sup>602</sup> El derecho a comprar tiempo en los medios tiene su fundamentación en la primera enmienda constitucional. Véase *CBS vs. FCC* 453 US 367 (1981).

<sup>603</sup> *Kennedy for President Committee vs. FCC* (Kennedy 1) 636 F. 2d. 417.

reformas de 1959 permitieron con toda precisión la exclusión de las conferencias de prensa y debates electorales, de la aplicación de la regla de igualdad de oportunidades.

#### IV. AUTORREGULACIÓN A TRAVÉS DE CÓDIGOS DE CONDUCTA

En una democracia, la sociedad debe exigir y recibir de los medios de comunicación y comunicadores una información veraz, fundada en hechos reales, con opinión argumentativa y objetiva. Todo ello queda virtualmente sujeto a una aprobación y calificación diaria de credibilidad y confianza por la propia sociedad. Este proceso de información debe tener en todo momento como base fundamental y criterio rector para medios y comunicadores, un conjunto de principios y valores ético-morales.<sup>604</sup>

En alusión al elemento de la moral, el profesor alemán Hermann Boventer argumenta que ella

...sigue siendo hasta el día de hoy la base clásica de argumentación para el *ethos* periodístico. La moral, así se pudiera definir a modo general, representa el marco fundamental constitutivo y normativo para el modo de ser del hombre en su comportamiento sobre todo hacia sus semejantes, pero también hacia la naturaleza y hacia sí mismo.<sup>605</sup>

El mismo autor sostiene que la conducta de los medios tiene un efecto sobre la credibilidad y confianza de los individuos. Este punto lo afirma con las siguientes palabras:

Quien divulga humanidad, alegría y es generoso, se merece nuestra confianza. Los medios de comunicación sometidos a prueba en cuanto a su credibilidad, su competencia periodística y moral: ésta es la cuestión de confianza, un plebiscito diario. La mejor declaración de amor al periodismo, y sin ésta nada puede resultar “bien”, es la reverencia ante el público.<sup>606</sup>

Destacando también el sentido humano de la información que puedan brindar comunicadores y medios en una democracia, Hugo Osorio señala

<sup>604</sup> Gottfried Mahrenholz, Ernest, *op. cit.*, p. 81.

<sup>605</sup> Boventer, Hermann, “La impotencia de los medios de comunicación. Su capitulación ante la realidad”, *cit.*, p. 49.

<sup>606</sup> *Ibidem*, p. 52.

que “La concepción humanista de la información enseña que ésta es misión del hombre para el hombre, es decir, que nace y termina en la persona humana, de manera tal que si, por alguna razón, la información atentara contra la persona, contradiría su propio ser, la razón de su existencia y su finalidad ontológica”. Para este autor, el

...derecho de los individuos y de la sociedad es consustancial al derecho a la información. Sin él, toda institución democrática-informativa se desmorona y da paso a la desconfianza y al rumor, que son la degradación de la información. La demanda pública exige la verdad informativa y la transparencia de la información, para otorgar credibilidad a los instrumentos que la transportan.<sup>607</sup>

La información debe estar enmarcada por principios y valores. Como fórmula para promover la presencia de medios y comunicadores con principios y valores ético-morales, se ha propuesto la adopción de códigos de conducta, es decir, de una autorregulación. A través de ellos se establecen criterios y normas, hacia donde se debe orientar o conforme a los cuales se debe desarrollar la tarea informativa. Por sus características propias, el autocontrol ético-moral de comunicadores y medios es de por sí complejo.

Jones encuentra que periodistas en los Estados Unidos, así como en numerosos países de Europa y otros tal como Egipto, Corea del Sur, Jamaica, Mali y Venezuela han adoptado códigos de conducta.<sup>608</sup> Sin embargo, el resultado de una investigación sobre la existencia y contenido de códigos de conducta muestra que un más amplio número de organizaciones en otros países también los han adoptado. De esta investigación surgen los siguientes ejemplos.

<i>Albania</i>	Código de Ética de los Periodistas de Albania.
<i>Alemania</i>	Código de Ética del Consejo Alemán de Periodismo. <sup>609</sup>
<i>Arabia Saudita</i>	Carta de los Medios del Consejo de Ministros. <sup>610</sup>
<i>Argelia</i>	Carta de Ética Personal y Profesional. <sup>611</sup>

<sup>607</sup> Osorio Meléndez, Hugo, “La información: un derecho individual de bien público”, *cit.*, p. 10.

<sup>608</sup> Véase Jones, J. C., *Mass Media Codes of Ethics and Councils: A Comparative International Study on Professional Standards*, París, UNESCO, 1980.

<sup>609</sup> Actualizado el 20 de junio de 2001.

<sup>610</sup> Aprobado en 1982.

<sup>611</sup> Adoptado el 13 de abril de 2000.

<i>Armenia</i>	Código de Ética para los Miembros del Club de Periodistas Yerevan y Código de Ética de la Asociación de Periodismo de Investigación de Armenia. <sup>612</sup>
<i>Australia</i>	Declaración de Principios del Consejo de Periodismo Australiano, <sup>613</sup> Código de Privacidad del Consejo de Periodismo Australiano <sup>614</sup> y Código de Conducta del Periódico <i>The Age</i> . <sup>615</sup>
<i>Austria</i>	Código de Honor de la Prensa Austriaca <sup>616</sup> y Código de Honor de los Periodistas Austriacos.
<i>Azerbaiyán</i>	Código de Conducta Periodística del Sindicato de Periodistas. <sup>617</sup>
<i>Bangladesh</i>	Código de Ética para los Periodistas de Bangladesh adoptado por el Consejo de Prensa. <sup>618</sup>
<i>Bélgica</i>	Código de Principios Periodísticos adoptado por la Asociación Belga de Periódicos, la Asociación General de Periodistas Profesionales de Bélgica y la Federación Nacional de Información Periodística. <sup>619</sup>
<i>Bielorrusia</i>	Código de Ética Profesional del Periodista adoptado por la Unión de Periodistas de Bielorrusia. <sup>620</sup>
<i>Bosnia- Herzegovina</i>	Código de Periodismo adoptado por la Unión Independiente de Periodistas Profesionales, la Asociación de Periodistas de la República de Srpska, la Asociación de Periodistas de Bosnia-Herzegovina, el Sindicato de Periodistas Profesionales de la Federación Bosnia-Herzegovina, la Unión Independiente de Periodistas de la República Sparska y por la Asociación de Periodistas Croatas. <sup>621</sup>

<sup>612</sup> Adoptado el 30 de abril de 2002.

<sup>613</sup> Adoptado en octubre de 1996.

<sup>614</sup> Adoptado en 2001.

<sup>615</sup> Adoptado en octubre de 1998.

<sup>616</sup> Adoptado el 31 de enero de 1983.

<sup>617</sup> Adoptado el 13 de diciembre de 2000.

<sup>618</sup> Adoptado en julio de 1999.

<sup>619</sup> Adoptado en 1982.

<sup>620</sup> Adoptado el 18 de octubre de 1985.

<sup>621</sup> Adoptado el 29 de abril de 1999.

<i>Brasil</i>	Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periodistas de Brasil <sup>622</sup> y Código de Ética de la Federación Nacional de Periodistas Brasileños. <sup>623</sup>
<i>Bulgaria</i>	Reglas Éticas de Periodismo de la Unión de Periodistas Búlgaros. <sup>624</sup>
<i>Canadá</i>	Código de Ética del Consejo de Prensa de Columbia Británica, <sup>625</sup> Declaración de Principios de la Asociación Canadiense de Periódicos, <sup>626</sup> Código de Ética para los Periodistas de Québec, <sup>627</sup> Código de Ética de la Asociación de Directores de Noticias en Radio y Televisión de Canadá <sup>628</sup> y Código de Ética de la Asociación de Periodistas Canadienses. <sup>629</sup>
<i>Colombia</i>	Código del Círculo de Periodistas de Bogotá. <sup>630</sup>
<i>Costa Rica</i>	Código de Ética del Colegio de Periodistas de Costa Rica. <sup>631</sup>
<i>Croacia</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas Croatas. <sup>632</sup>
<i>Checoslovaquia</i>	Código de Práctica Periodística de la Unión de Periodistas. <sup>633</sup>
<i>Chile</i>	Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile. <sup>634</sup>
<i>Chipre</i>	Código de Conducta de Periodistas adoptado por la Unión de Periodistas Chipriotas y por la Asociación de Periódicos y Revistas y Propietarios de Medios Electrónicos. <sup>635</sup>

<sup>622</sup> Adoptado en 1991.

<sup>623</sup> Aprobado en 1987.

<sup>624</sup> Adoptado el 6 de marzo de 1994.

<sup>625</sup> Reformado el 26 de noviembre de 1992.

<sup>626</sup> Adoptada en 1977 y revisada en 1995.

<sup>627</sup> Adoptado el 24 de noviembre de 1996.

<sup>628</sup> Revisado el 17 de junio de 2000.

<sup>629</sup> Aprobado en 2002.

<sup>630</sup> Adoptado en 1990.

<sup>631</sup> Adoptado el 15 de octubre de 1991.

<sup>632</sup> Adoptado el 27 de febrero de 1993 en Sagredo.

<sup>633</sup> Aprobado el 5 de septiembre del año 2000.

<sup>634</sup> Vigente a partir de agosto del 2000.

<sup>635</sup> Aprobado en abril de 1997

<i>Dinamarca</i>	Código de Conducta de Dinamarca del Parlamento Danés con la aceptación de la Unión Nacional de Periodistas. <sup>636</sup>
<i>Egipto</i>	Código de Ética del Consejo Supremo de Prensa. <sup>637</sup>
<i>Eslovaquia</i>	Código de Ética del Parlamento del Sindicato de Periodistas Eslovacos. <sup>638</sup>
<i>Eslovenia</i>	Código del Periodismo adoptado por los Periodistas de la República de Eslovenia <sup>639</sup> y Código de Ética de la Asociación y Unión de Periodistas. <sup>640</sup>
<i>España</i>	Código Deontológico para la Profesión Periodística adoptado por la Federación de Asociaciones de Prensa de España. <sup>641</sup>
<i>Estados Unidos</i>	Declaración de Prensa de la Sociedad Americana de Diarios, <sup>642</sup> Código de Ética de la Asociación de Directores y Editores de Prensa, <sup>643</sup> Práctica y Políticas Editoriales del Diario <i>Chicago Tribune</i> , <sup>644</sup> y Ética y Estándares del Diario <i>The Washington Post</i> . <sup>645</sup>
<i>Estonia</i>	Código de Ética Periodística de Estonia. <sup>646</sup>
<i>Etiopía</i>	Código de Ética Profesional de la Asociación de Periodistas de la Prensa Libre de Etiopía.
<i>Finlandia</i>	Lineamientos de la Unión de Periodistas de Finlandia para la Buena Práctica de Periodismo. <sup>647</sup>
<i>Francia</i>	Código de los Deberes de los Periodistas Franceses adoptado por el Sindicato Nacional de Periodistas Franceses, <sup>648</sup> Código de los Derechos a la Información adoptado por el Sindicato Nacional de Periodistas, el Sindicato Gene-

<sup>636</sup> Adoptado en 1992.

<sup>637</sup> Adoptado en 1983.

<sup>638</sup> Aprobado el 19 de octubre de 1990.

<sup>639</sup> Adoptado en 1993.

<sup>640</sup> Adoptado el 10 de octubre de 1992.

<sup>641</sup> Adoptado el 28 de noviembre de 1993.

<sup>642</sup> Adoptada en 1922, revisada y repausada en 1975.

<sup>643</sup> Adoptado y revisado en 1995.

<sup>644</sup> Actualizado el 17 de febrero de 1999.

<sup>645</sup> Adoptado en 1999.

<sup>646</sup> Adoptado el 29 de enero de 1998.

<sup>647</sup> Con vigencia a partir del 10. de enero de 1992.

<sup>648</sup> Revisado y aumentado en 1938.

	ral de Periodistas y por la Federación Francesa de Sociedades de Periodistas, <sup>649</sup> y 18 Principios Éticos. <sup>650</sup>
<i>Georgia</i>	Código de Ética Periodística adoptado por la Asociación Independiente de Periodistas de Georgia. <sup>651</sup>
<i>Ghana</i>	Código de Ética adoptado por el Consejo Nacional de Periodistas de Ghana. <sup>652</sup>
<i>Grecia</i>	Principios de Deontología adoptado por la Unión de Periodistas de Periódicos de Atenas, la Unión de Periodistas de Diarios de Macedonia, la Unión de Periodistas de Diarios de Peloponeso, Epirus e Islas, la Unión de Periodistas de Diarios de Tesala, Steria, Evia y por la Unión de Periodistas de Prensa Periódica. <sup>653</sup>
<i>Hong Kong</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas. <sup>654</sup>
<i>Hungría</i>	Código de Ética Periodística de la Asociación Nacional de Periodistas Húngaros. <sup>655</sup>
<i>Islandia</i>	Reglas de Ética en el Periodismo del Consejo de Prensa de Islandia. <sup>656</sup>
<i>India</i>	Código de Ética para la Prensa <sup>657</sup> y Normas de Conducta Periodística del Consejo de Prensa de la India. <sup>658</sup>
<i>Indonesia</i>	Código de Ética de la Alianza de Periodistas Independientes. <sup>659</sup>
<i>Irak</i>	Ley del 78 del Sindicato Iraquí, que incluye Reglas Éticas establecidas en las Resoluciones Adoptadas por el Congreso de la Federación Árabe de Periodistas en el Cairo 1968.
<i>Irlanda</i>	Código de Conducta de la Unión Nacional de Periodistas. <sup>660</sup>

<sup>649</sup> Adoptado en 1993.

<sup>650</sup> Adoptado por 200 periodistas de TF1 (TV) en enero de 1994.

<sup>651</sup> Adoptado en marzo de 2001.

<sup>652</sup> Adoptado el 27 de julio de 1994.

<sup>653</sup> Aprobado el 31 de octubre de 1988.

<sup>654</sup> Reformado el 4 de julio de 1998.

<sup>655</sup> Adoptado en 1994.

<sup>656</sup> Adoptadas en 1998.

<sup>657</sup> Adoptado por todos los diarios y editores de la India en 1968.

<sup>658</sup> Adoptado en agosto de 1996.

<sup>659</sup> Adoptado el 12 de julio de 1998.

<sup>660</sup> Adoptado el 29 de junio de 1994.

<i>Israel</i>	Código de Ética Profesional del Consejo Israelí de Periodismo <sup>661</sup> y Reglas de Ética Profesional del Periodismo del Consejo Israelí de Periodismo. <sup>662</sup>
<i>Italia</i>	Carta de los Deberes del Periodista de la Federación Nacional de Periodistas Italianos y el Consejo Nacional de la Orden de Periodistas. <sup>663</sup>
<i>Japón</i>	Canon del Periodismo de la Asociación de Periodistas y Editores del Japón. <sup>664</sup>
<i>Kirgistan</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas. <sup>665</sup>
<i>Latvia</i>	Código de Ética de la Conferencia de La Unión de Periodistas. <sup>666</sup>
<i>Libano</i>	Carta Profesional de Honor de la Asamblea General del Sindicato de la Prensa. <sup>667</sup>
<i>Liberia</i>	Código de Ética y Conducta de la Unión de Prensa. <sup>668</sup>
<i>Lituania</i>	Código de Ética adoptado por la Unión de Periodistas, la Asociación de Periodistas, la Asociación de Diarios, la Asociación de Radio y Televisión de Lituania y por el Centro de Periodismo de Lituania. <sup>669</sup>
<i>Macedonia</i>	Código de Ética de los Periodistas de la República de Macedonia. <sup>670</sup>
<i>Malawi</i>	Código de Ética y Conducta Profesional del Consejo de Medios. <sup>671</sup>
<i>Malta</i>	Código de Ética del Club de Prensa y el Instituto de Radiodifusores <sup>672</sup> y Código de Ética Periodística del Club de Periodismo. <sup>673</sup>

<sup>661</sup> Adoptado en 1973.

<sup>662</sup> Adoptado el 16 de mayo de 1996.

<sup>663</sup> Adoptado el 8 de julio de 1993.

<sup>664</sup> Adoptado el 21 de enero de 2000.

<sup>665</sup> Adoptado en la Conferencia “Bases Legislativas de los Medios de Comunicación y la Libertad de Expresión en Kirgistan”, el 22 de septiembre de 1999.

<sup>666</sup> Adoptado el 28 de abril de 1992.

<sup>667</sup> Adoptado el 4 de febrero de 1974.

<sup>668</sup> Adoptado el 19 de mayo de 1997.

<sup>669</sup> Adoptado el 25 de marzo de 1996.

<sup>670</sup> Adoptado el 14 de noviembre de 2001.

<sup>671</sup> Adoptado en noviembre de 1994.

<sup>672</sup> Adoptado en noviembre de 1991.

<sup>673</sup> Adoptado en enero de 2001 y reformado en julio de 2001.

<i>Noruega</i>	Declaración de Principios sobre la Conducta de los Periodistas de la Federación Internacional de Periodistas. <sup>674</sup>
<i>Nueva Zelanda</i>	Declaración de Principios del Consejo de Prensa de Nueva Zelanda. <sup>675</sup>
<i>Nigeria</i>	Código de Conducta de la Asociación de Editores <sup>676</sup> y Código de Ética de la Organización de Prensa de Nigeria. <sup>677</sup>
<i>Noruega</i>	Código de Ética para la Práctica del Periodismo de la Asociación Noruega de Periodismo. <sup>678</sup>
<i>Pakistán</i>	Código de Ética de la Asamblea General del Comité de Prensa, <sup>679</sup> Código de Ética del Consejo de Editores de Diarios de Pakistán <sup>680</sup> y Código de Ética para la Práctica del Periodismo en Pakistán del Gobierno Militar del Presidente Gral. Perbez Musharraf. <sup>681</sup>
<i>Papua Nueva Guinea</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas. <sup>682</sup>
<i>Perú</i>	Código de Ética Profesional de la Asociación de Periodistas del Perú <sup>683</sup> y Principios del Consejo de la Prensa de Lima. <sup>684</sup>
<i>Polonia</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas de la República de Polonia <sup>685</sup> y Carta de Ética de los Medios de las Asociaciones y Sindicatos de Periodistas Polacos. <sup>686</sup>
<i>Portugal</i>	Código Deontológico de los Periodistas adoptado por el Sindicato de Periodistas. <sup>687</sup>

<sup>674</sup> Reformado en junio de 1986.

<sup>675</sup> Adoptada en 1972.

<sup>676</sup> Adoptado en 1972.

<sup>677</sup> Adoptado en 1998.

<sup>678</sup> Adoptado el 14 de diciembre de 1994.

<sup>679</sup> Adoptado el 17 de marzo de 1992.

<sup>680</sup> Adoptado en 1993.

<sup>681</sup> Adoptado el 26 de octubre de 2002.

<sup>682</sup> Adoptado en 1998.

<sup>683</sup> Adoptado en 1980.

<sup>684</sup> Aprobado el 16 de noviembre de 2000. Elaborado por el Consejo de la Prensa Peruana en conjunto con la Defensoría.

<sup>685</sup> Adoptado en septiembre de 1991.

<sup>686</sup> Adoptado el 29 de marzo de 1995.

<sup>687</sup> Adoptado en mayo de 1993.

<i>Rusia</i>	Código de Ética del Congreso de Periodistas Rusos. <sup>688</sup>
<i>Servia</i>	Código de Ética de la Asamblea General adoptado por la Asociación de Periodistas Independientes de Servia. <sup>689</sup>
<i>Sri Lanka</i>	Código de Ética para los Periodistas del Consejo de Prensa. <sup>690</sup>
<i>Sudáfrica</i>	Código de Ética de la Comisión de Quejas de los Medios de Sudáfrica. <sup>691</sup>
<i>Suecia</i>	Código de Ética para la Prensa, la Radio y la Televisión del Consejo de Prensa. <sup>692</sup>
<i>Suiza</i>	Declaración de Deberes y Derechos de los Periodistas de la Federación Suiza de Periodistas. <sup>693</sup>
<i>Surcorea</i>	Código de Ética Periodística adoptado por la Asociación de Editores de Diarios de Corea. <sup>694</sup>
<i>Tailandia</i>	Código de Ética para los Miembros del Consejo de Prensa. <sup>695</sup>
<i>Túnez</i>	Código de Ética de la Asociación de Periodistas. <sup>696</sup>
<i>Turquía</i>	Declaración de Derechos y Responsabilidades de la Asociación Turca de Periodistas <sup>697</sup> y Código de Prensa Profesional de la Prensa del Consejo de Prensa. <sup>698</sup>

La revisión de contenido de los anteriores códigos de conducta muestra distintas características. Por una parte, existen códigos cuyos enunciados se presentan en forma general. Otros, que hacen alusión a distintos tópicos con mayor detalle y extensión. En ciertos casos se adoptan declaraciones con un carácter de demanda, y, en otros, se utiliza un lenguaje neutral. Algunos son adoptados por sindicatos de periodistas, que van desde aquellos que se caracterizan por su fortaleza y presencia nacional, hasta los que tienen un alcance muy local. También se encuentran disposiciones se-

<sup>688</sup> Adoptado el 23 de junio de 1994.

<sup>689</sup> Adoptado en 1995.

<sup>690</sup> Adoptado el 14 de octubre de 1981.

<sup>691</sup> Con vigencia a partir del 7 de marzo de 2003.

<sup>692</sup> Adoptado en septiembre de 1995.

<sup>693</sup> Adoptada el 17 de junio de 1972 y reformada el 16 de septiembre de 1994.

<sup>694</sup> Adoptado en 1986.

<sup>695</sup> Adoptado en 1997.

<sup>696</sup> Adoptado el 18 de noviembre de 1998.

<sup>697</sup> Adoptada el 18 de noviembre de 1998.

<sup>698</sup> Adoptado en abril de 1989.

ñalando lo que está permitido; en otros casos, lo que está prohibido. De igual forma, se hace presente la idea de que las bases contenidas en el código de conducta deben estar sujetas a principios ampliamente reconocidos por la sociedad, tales como la justicia y el bien público. Otros opinan que el código debe construirse sobre valores propios y específicos de los medios, como pueden ser imparcialidad, objetividad y veracidad.<sup>699</sup> Para otros más, la razón primaria y esencial de un código de conducta es el asegurar la calidad de la información.<sup>700</sup> Asimismo, hay quienes consideran que el ejercicio de la labor informativa debe tener una autorización en forma de licencia, misma que debería retirarse en caso de violaciones serias al código en cuestión. En esos códigos se hace una incorporación de bases y lineamientos, conforme a los cuales deben regir su atención quienes desarrollan la tarea periodística. En ocasiones esto se hace mediante una amplia exposición.

Entre los países que destacan por presentar en sus códigos de conducta una más amplia exposición de bases y principios está Canadá. En esos códigos se establece que el periodista debe buscar e informar la verdad, la libertad de expresión y el derecho de trato igual para todo ciudadano conforme a lo dispuesto por la ley. Asimismo, se indica que éste debe capturar la diversidad de la experiencia humana, hablar por los que no pueden, promover el debate cívico para construir las comunidades de ese país y servir al interés público.<sup>701</sup> También se establece que el papel del periodista es ayudar a la sociedad a comprender el mundo en que ella vive, brindando una información completa, exacta y plural como garantía de la libertad y la democracia. De igual forma, se señala que la información es del interés público, y que ella debe tener una libre circulación; consecuentemente, los hechos ocurridos y las ideas deben ser informados sin obstáculos. Con precisión se expresa que la credibilidad es el sustento máspreciado del periodista.<sup>702</sup>

En términos generales, en la mayoría de los códigos se hace un énfasis especial en que la información debe estar construida sobre la base de la verdad

<sup>699</sup> Klaidman, Stephen y Beauchamp, Tom L., *The Virtuous Journalist*, Nueva York, Oxford University Press, 1987, p. 19.

<sup>700</sup> Belsey, Andrew y Chadwick, Ruth, "Ethics and Politics of the Media: the Quest for Quality", *cit.*, p. 13.

<sup>701</sup> Lineamientos Éticos de la Asociación de Periodistas Canadienses, Preámbulo.

<sup>702</sup> Código de Ética Profesional de los Periodistas de Québec, Preámbulo y artículos 1o. y 2o.

y la pluralidad de opiniones.<sup>703</sup> En algunas declaraciones de principios se encuentran alusiones a circunstancias de su historia reciente. Por ejemplo, en Bangladesh se establece que la guerra de liberación, así como su espíritu e ideales, deben ser preservados por el periodista, y que todo lo contrario a ellos no debe publicarse.<sup>704</sup> Con frecuencia, las declaraciones de principios incorporan una referencia a la democracia y a los derechos humanos.<sup>705</sup>

En los códigos se encuentra una constante referencia al principio de veracidad en diversas formas. Así, en Ghana se hace alusión al derecho de la ciudadanía a recibir información verdadera para servir a la sociedad.<sup>706</sup> En Grecia, se sostiene que la verdad constituye el principal objetivo de los periodistas.<sup>707</sup> En Guatemala se establece el compromiso con la verdad, y se indica que el comunicador debe tenerla como norma irrenunciable.<sup>708</sup> En Perú se prevé que los comunicadores tienen el deber de buscar la verdad en razón del derecho del pueblo a conocerla, con las consecuencias que ello pueda provocar.<sup>709</sup> En Croacia se aborda este tema dándole una importancia especial, en virtud de que los comunicadores forman opinión pública, y un juicio colectivo sobre cuestiones de interés general para la sociedad.<sup>710</sup> En Tailandia se indica que la búsqueda de la verdad, a nivel local e internacional, debe ser para permitir el entendimiento y conocimiento de los problemas generales por parte de la ciudadanía.<sup>711</sup>

Numerosos códigos otorgan también un lugar especial a la objetividad de la información. Al respecto, se encuentran referencias en términos generales, como en Hong Kong, Hungría y Suecia.<sup>712</sup> Otras, en forma amplia,

<sup>703</sup> Como ejemplo véase el Código de Ética Profesional del Periodista en Bielorrusia, artículos 10.-40.

<sup>704</sup> Código de Ética para Periodistas de Bangladesh, artículos 10.-20.

<sup>705</sup> Véase Código de Ética Profesional del Periodista de Bielorrusia, artículo 40.; Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periodistas de Brasil, artículo 40.; Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile, artículo primero y Código de Ética de la Asociación de Periodistas de Croacia, Preámbulo.

<sup>706</sup> Código de Ética de la Asociación de Periodistas de Ghana, artículo 10.1.

<sup>707</sup> Principios Deontológicos, artículo 20.

<sup>708</sup> Declaración de Principios del Comunicador Social, artículo 30.

<sup>709</sup> Código de Ética Periodística del Colegio de Periodistas del Perú, artículo 10.

<sup>710</sup> Asociación de Periodistas de Croacia, artículo 20.

<sup>711</sup> Código de Ética del Diario *The Bangkok Post*, artículo 10.

<sup>712</sup> Código de Ética de la Asociación de Periodistas de Hong Kong y el Código de Ética Periodística de la Asociación Nacional de Periodismo de Hungría, Código de Ética para la Prensa, Radio y Televisión de Suecia, artículo 10.

siendo el caso de Alemania y Georgia.<sup>713</sup> En ciertos casos se vincula a la objetividad con algún otro principio o valor. Por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina se subraya que la información debe estar regida por la objetividad y la equidad.<sup>714</sup> Asimismo, en varios países se hace una vinculación entre el principio de la veracidad o el de la objetividad, con la vida democrática. Como ejemplo de ello está Australia, donde se establece el compromiso de buscar la verdad a efecto de promover la democracia.<sup>715</sup>

También se observa en diversos códigos la incorporación de elementos dirigidos a impedir la distorsión de hechos que originan la noticia, así como para evitar el que se favorezcan intereses privados dando lugar a una presentación tendenciosa de la información.<sup>716</sup> En la mayoría de los códigos se incluyen medidas destinadas a impedir la acción de presiones por intereses públicos o privados y aquellos de orden comercial,<sup>717</sup> así como para anular las conjeturas o rumores en la presentación de la información.<sup>718</sup>

Otra materia que se aborda en esos códigos es la honestidad del periodista. En ellos se prohíbe y condena la aceptación de sobornos u otras acciones dirigidas a comprometer, inducir u obligar al comunicador a integrar y presentar información de noticias para propósitos particulares.<sup>719</sup>

<sup>713</sup> Código de Ética del Consejo de Prensa de Alemania, artículos 1o. y 2o.; Asociación Independiente de Periodistas de Georgia, Preámbulo y artículos 1o.-3o.

<sup>714</sup> Código de Ética Periodística, artículo 1o.

<sup>715</sup> Asociación de Periodistas de Australia, Preámbulo.

<sup>716</sup> Por ejemplo, véase el Código Ético de la Asociación de Periodistas Investigadores de Armenia, Preámbulo; Código de Ética Profesional para Periodistas de Québec, artículo 3o., y Código de la Sociedad Americana de Editores de Periódicos de los Estados Unidos, artículo V.

<sup>717</sup> Véase por ejemplo, el Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periódicos de Brasil, artículo 3o.; Código de Conducta del Diario *The Bangkok Post*, artículo 3o.; Bases Éticas de la Asociación Canadiense de Periodistas, enunciado sin número de artículo; Lineamientos para la Buena Práctica Periodística de la Unión de Periodistas de Finlandia, artículo 7o., y el Código de Ética de la Asociación de Medios de las Islas Fidji, Lineamientos Generales.

<sup>718</sup> Véase Código del Consejo Periodístico de Bangladesh, artículo 5; Código de Ética del Consejo Alemán de Prensa, artículo 2o.; Código de Ética de los Periodistas de Lituania, artículo 19; Código de Ética del Consejo Sud Africano de Medios, artículo 3o., y Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periodistas Húngaros, sección 3, artículo 4o. (a).

<sup>719</sup> Por ejemplo, consultar el Código de Ética Profesional de Periodistas de Bielorrusia, artículo 3o.; Código de Prensa para los Periodistas de Bosnia, artículo 2o.; Código de Ética para los Periodistas de Nueva Zelanda, enunciado inciso a), y Código de Ética de Asociación de Periodistas de Polonia, enunciado del principio de honestidad.

Por lo que toca al soborno, éste se establece por regla general como una falta ética.<sup>720</sup>

La gran mayoría de los códigos imponen el compromiso de confidencialidad sobre los periodistas y la protección de la identidad de aquellos que brindan información.<sup>721</sup> En Alemania se abordan en forma detallada diversos supuestos respecto a la confidencialidad, que resultan interesantes de conocer. Así, se dispone que todas las cartas de los lectores que lleguen al escritorio del editor deban ser tratadas como documentos confidenciales, y bajo ningún motivo deben ser entregadas a terceras personas. Como regla general, la confidencialidad convenida en encuentros o entrevistas debe ser respetada. Cuando una fuente está de acuerdo en brindar información para su publicación, bajo la condición de permanecer en el anonimato y con protección como informante, ello debe ser respetado. La confidencialidad sólo puede romperse cuando la información en cuestión se relaciona con la planeación de un acto criminal, en cuyo caso el periodista tiene el derecho a reportar el caso a las autoridades públicas. Tampoco se puede guardar la confidencialidad si después de una consideración cuidadosa del material informativo se encuentra que por razones de Estado significativas es necesario divulgar la información en cuestión. Esta situación puede surgir en particular, si el orden constitucional puede afectarse o ponerse en peligro. El reportaje sobre planes y actividades que se encuentran clasificadas como secretas está permitido, si después de una profunda consideración se encuentra la necesidad de informarle al público en virtud de que ello debe ser del conocimiento de la sociedad y no dejarle bajo ocultamiento. Asimismo, las enfermedades físicas o mentales deben ser tratadas con confidencialidad. Todo individuo tiene el derecho a ser protegido por las revelaciones hechas en violación al compromiso de confidencialidad, tanto durante su vida como después de su muerte.<sup>722</sup>

<sup>720</sup> Véase Código de Ética del Club de Periodistas y del Instituto de Comunicadores de Malta, artículo 50.; Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile, artículo 28, y Código de Ética de la Asociación de Periodistas de Guatemala, artículo 17.

<sup>721</sup> Por ejemplo, el Código de Principios Periodísticos de Bélgica, artículo 8o.; Código de Prensa para los Periodistas de Bosnia, artículo 13; Código Deontológico de la Prensa de España, artículo 10; Código de la Asociación Independiente de Periodistas de Georgia, artículo 4o.; Código Ético de la Unión de Periodistas de Finlandia, artículo 17; Unión Nacional de Periodistas de Irlanda, artículo 7o., y Código de Ética de la Asociación de Periodismo de Noruega, artículos 3.1 y 3.4.

<sup>722</sup> Consejo de Prensa Alemán, artículos 2.6 (10), 5 lineamiento 5.1, lineamiento 4.1, artículo 60., lineamiento 8.3.

En ciertos códigos se establece que al hacerse un compromiso con la confidencialidad de una fuente de información y si posteriormente se es citado a declarar como testigo, debe solicitarse el rompimiento de la promesa y tener en cuenta los efectos de multas y penas. Si se tiene conocimiento de un documento confidencial obtenido en forma ilegal, puede haber implicaciones legales para el periodista al publicar su contenido.<sup>723</sup> Asimismo, se dispone que salvo cuando hayan sido intencionalmente engañados por sus fuentes, los periodistas deben respetar siempre la promesa de guardar el anonimato. Los periodistas pueden revelar la identidad de una fuente confidencial a sus superiores, siempre y cuando ellos estén de acuerdo en respetar la promesa de confidencialidad.<sup>724</sup> De igual forma, se establece que los periodistas podrán identificar a sus fuentes de información, salvo cuando haya una clara y fuerte razón para proteger su anonimato. Cuando ello ocurra, se deberá explicar la necesidad de tal protección. Asimismo, se indica guardar cautela respecto a lo que se puede comprometer el periodista en términos del anonimato, en virtud de que ellos podrían ser obligados a revelarlo por orden judicial.<sup>725</sup>

En otros casos se hacen precisiones particulares. De esta forma, en Chile se prevé que la información obtenida por una fuente confidencial no puede ser compartida con persona alguna que pudiera divulgarla.<sup>726</sup> En Dinamarca se dispone que no se deba cometer un abuso sobre la confianza de otras personas, y que se deba poner especial atención en aquellas que, por algún motivo, no caen en cuenta de que sus declaraciones pueden generar diversos efectos negativos. Asimismo, se pone énfasis en que la condición de ignorancia o ausencia de autocontrol no deben ser condición de abuso por el periodista.<sup>727</sup>

En los códigos, adicionalmente, se incluyen medidas dirigidas a ofrecer protección a las personas sobre las cuales se ha dado alguna información. Entre estas medidas destaca la posibilidad de réplica, ante la información que el afectado considera injusta o incorrecta. En ocasiones se prevé que

<sup>723</sup> Véase, por ejemplo, las Bases Éticas de la Asociación Canadiense de Periodistas, enunciado.

<sup>724</sup> Consultar el Código de Ética Profesional para Periodistas de Québec, artículo 6o. (b).

<sup>725</sup> Véase la Declaración de Principios de la Asociación Canadiense de Periodistas, sin número de artículo.

<sup>726</sup> Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile, artículo décimo.

<sup>727</sup> Código Nacional de Conducta de Dinamarca, artículo B.5.

esa réplica tenga el mismo espacio, tiempo y otras condiciones que caracterizaron a la información que dio lugar al problema.<sup>728</sup>

Otra cuestión que abordan estos códigos de conducta es la prohibición de acciones discriminatorias relacionadas con raza, credo, sexo e idioma.<sup>729</sup> De igual forma, se prevé que los periodistas den un trato justo a toda persona, y que estén conscientes del alcance de sus reportajes evitando generalizaciones que dañen a minorías. Asimismo, se prohíben comentarios incendiarios, alusiones impertinentes o prejuiciosas sobre características individuales. Ellos deben poner atención particular a efecto de no provocar reacciones racistas, sexistas u homofóbicas.<sup>730</sup>

Existen códigos donde se protege el principio de pluralidad. En este sentido, se prevé que el periodista viola este principio cuando por alguna razón se opone a la discusión o publicación de opiniones con las cuales él no está de acuerdo.<sup>731</sup>

En algunos casos los códigos hacen alusión al tema del terrorismo. Por ejemplo, en Bélgica se señala que la presentación de actos terroristas y de violencia no deben ser glorificados.<sup>732</sup> Asimismo, en Nigeria se indica que el periodista no debe presentar reportes de violencia, asaltos, terrorismo en forma tal, que se exalten y recompensen estos actos frente a la sociedad.<sup>733</sup> En numerosos países y con amplitud se trata el tema de los actos crimina-

<sup>728</sup> Al respecto consultar el Código Albanés de Ética para los Periodistas, artículo 20.; Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile, artículo vigésimo séptimo; Código de Ética de la Unión de Periodistas de Finlandia, artículos 18-22; Código de Ética de la Unión Nacional de Periodistas de Irlanda, artículo 40., y Código Ético de la Práctica del Periodismo de la Asociación Noruega de Periodistas, artículos 4.14 y 4.15.

<sup>729</sup> Por ejemplo, véase Código de Honor de Periodistas Australianos, artículo 10.; Código de Ética Profesional de Periodistas de Bielorrusia, artículo 40.; Código de Principios Periodísticos de Bélgica, artículo 40.; Bases Éticas de la Asociación Canadiense de Periodistas, Enunciado sobre Discriminación, y los Principios de Deontología de Grecia, artículo 70.

<sup>730</sup> Código de Ética Profesional para Periodistas de Québec, artículo 20.

<sup>731</sup> Al respecto véase como referencia: Código de Conducta Periodística de Azerbaiyán, artículos 20. y 30.; Código de Principios Periodísticos de Bélgica, artículo 40.; Declaración de Principios de la Asociación de Periodistas de Canadá, Preámbulo; Código de Ética Profesional de Periodistas de Bielorrusia, artículo 20.; Carta de Ética Profesional de la Asociación Nacional de Periodistas de Perú, artículo 30.; Código de Ética del Sindicato de Periodistas de Eslovaquia, artículo 10., y Código Deontológico de la Profesión Periodística de España, Preámbulo.

<sup>732</sup> Código de Principios Periodísticos de Bélgica, artículo 60.

<sup>733</sup> Código de Ética para Periodistas de Nigeria, artículo 80.

les. En algunos de ellos se señala que los periodistas deben evitar en sus reportajes la identificación de parientes y amigos de acusados criminalmente. Ello sólo puede ser posible en casos en que esté en juego el interés público. De igual forma, se indica que la prensa no debe presentar una identificación de víctimas de violencia sexual ni proporcionar datos que contribuyan a su identificación. Tampoco se debe identificar a víctimas o testigos de abusos sexuales sobre menores de quince años.<sup>734</sup> En otros casos se señala que los periodistas no podrán tratar a un individuo como criminal hasta que haya una sentencia. También se establece sobre el periodista la obligación de no prejuzgar respecto a la culpabilidad de un acusado.<sup>735</sup> En Dinamarca se dispone que las víctimas de crímenes y accidentes merezcan el mayor respeto. Lo mismo rige respecto a los familiares de los señalados anteriormente. También se indica que no se deberá hacer alusión en un reportaje al hecho de que el acusado se encontró anteriormente bajo acusación alguna o haya sido convicto por la realización de un crimen.<sup>736</sup> En algunos casos se prevé que la publicación de nombres u otros datos de identificación relacionados con un crimen sólo se justifica sobre la base de que ello es demostradamente del interés público. La identidad de una persona generalmente no debe realizarse ante un tribunal, salvo que la naturaleza del crimen o la condición de la parte involucrada así lo amerite por razones de fuerza mayor.<sup>737</sup> De todos los códigos examinados, se encuentra un tratamiento más amplio y específico al tema de criminalidad en Alemania.<sup>738</sup>

De la misma forma, hay códigos donde también se encuentran preceptos dirigidos a fomentar y desarrollar la solidaridad entre los periodistas. En este sentido, se establece que el periodista debe salvaguardar el prestigio de la profesión, respetar el honor y dignidad de sus colegas y que no debe permitir acciones que erosionen la autoridad del periodismo. En su tarea creativa, el periodista no debe abusar de la confianza de sus colegas que

<sup>734</sup> Véase como ejemplo el Código de Ética Periodística de Albania, artículos 10, 11, 12 a), b) y 13.

<sup>735</sup> Un ejemplo de ello se encuentra en el Código de Prensa de Periodistas de Bosnia, artículos 10 y 11.

<sup>736</sup> Código Nacional de Conducta Periodística de Dinamarca, artículos 30., 50. y 80.

<sup>737</sup> Véase, por ejemplo, el Código de Ética de la Unión de Periodistas de Finlandia, artículos 26, 27 y 28.

<sup>738</sup> Código de Ética del Consejo de Prensa de Alemania, lineamientos 8.1, 11.4, 13, 13.1, 13.2, 13.3 y 13.4.

tienen algún problema, de impedirles la realización de sus deberes profesionales o causarles algún daño. En todo momento se les debe brindar apoyo. Entre las violaciones a la ética de empleo y a la solidaridad profesional de los periodistas se encuentran las siguientes: cuando un periodista en el desarrollo de una función editorial cambia el contenido del material producido por sus colegas y sin permiso lo publica; cuando un periodista en el desarrollo de una función editorial impone sus preferencias y apreciaciones sobre colegas, a través de la alteración arbitraria de sus materiales; cuando un periodista por razones particulares presenta una publicación o hace referencia a algún colega en forma desfavorable en opinión de otros periodistas o en la de la sociedad.<sup>739</sup>

En numerosos documentos se hace referencia y se otorga un lugar especial a la vida privada. De esta manera, se señala que debe haber un balance entre el interés público de la información y el interés de cada individuo cuando hay reportajes que penetran la esfera privada.<sup>740</sup> Asimismo, se reconoce el derecho a la privacidad de cada persona, y se indica que la privacidad de las figuras públicas puede llegar a reducirse por su trabajo público. Parientes y amigos de una figura pública deben ser respetados en su privacidad.<sup>741</sup> En algunos casos se establece el respeto al derecho de cada individuo a su privacidad, salvo cuando ese derecho constituya un obstáculo a la información del interés público.<sup>742</sup> En otros países se prevé que si la conducta privada de un individuo alcanza el interés público, entonces los periodistas pueden hacerle materia de información. En tales casos, se debe tener cuidado de que esa información no viole los derechos individuales de aquellos que no están involucrados directamente. Asimismo, se señala que las enfermedades físicas o mentales caen dentro de la esfera privada de cada persona. Se entiende como falta de respeto a la privacidad de

<sup>739</sup> Como referencia al tema véase el Código de Ética Profesional de Periodistas de Bielorrusia, artículos 5o. y 9o.; Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile, artículos 12, 13, 14 y 15; Código de Ética de la Unión de Periodistas de Lituania, artículo 53, y la Carta de Ética Profesional de la Asociación Nacional de Periodistas del Perú, artículo 18.

<sup>740</sup> Código de Honor de Periodistas de Austria, artículo 3o.

<sup>741</sup> Al respecto véase el Código de la Asociación de Periodistas Australianos, artículo 13 y el Código de Principios Periodísticos de Bélgica, artículo 5o.

<sup>742</sup> Código de Conducta de la Asociación Nacional de Periodistas de Brasil, artículo 8o.; Declaración de Principios de la Asociación de Periodistas de Canadá, enunciado del derecho a la privacidad; Código del Círculo de Periodistas de Bogotá, artículo 1o., y Código Nacional de Conducta Periodística de Dinamarca, puntos fundamentales.

esas personas o sus familias, la publicación de sus nombres.<sup>743</sup> También se considera que, sujeto a la justificación de consideraciones donde se tome como fundamento el interés público, el periodista no debe realizar acto alguno que signifique una intromisión a la vida privada, especialmente cuando un individuo sufre una pena o dolor.<sup>744</sup> Asimismo, se encuentran enunciados donde se prevé que sólo la defensa del interés público justifica las intromisiones o indagaciones sobre la vida privada de una persona sin su previo consentimiento.<sup>745</sup>

Igualmente, en ciertos países se hace referencia a la vinculación entre periodistas y su quehacer en partidos políticos. Así, se señala que el periodista debe estar consciente de que el ejercicio de su profesión es incompatible con el servicio que pueda prestar como funcionario de un gobierno, como miembro del Poder Legislativo o como líder o directivo de un partido político o de otra organización política.<sup>746</sup> Asimismo, se prohíbe que un miembro del cuerpo de periodistas tenga un contrato de trabajo, ya sea de medio tiempo o completo, con algún partido político o candidato.<sup>747</sup> En otros casos se declara como incompatible con el ejercicio del periodismo el desempeño de cargos en órganos gubernamentales, legislativos o judiciales.<sup>748</sup>

Por otro lado, también se encuentran disposiciones que tratan el tema de las encuestas y la tarea del periodismo. De esta forma, se establece que está permitido el uso amplio de encuestas sólo cuando el periodista tiene pleno conocimiento sobre los datos siguientes: nombres del patrocinador de la encuesta y de la institución o empresa que la realiza; número de encuestados; características de la muestra; tipo de entrevista; margen de error; fechas del levantamiento, y las palabras exactas de cada pregunta. Asimismo, se precisa que se deben guardar reservas respecto a encuestas que fueron elaboradas por encargo de grupos de interés, *think tanks* e institu-

<sup>743</sup> Código del Consejo de Prensa de Alemania, artículos 80. y 8.3.

<sup>744</sup> Código de la Unión Nacional de Periodistas de Irlanda, artículo 60. y Código de la Unión de Periodistas de la Gran Bretaña, artículo 60.

<sup>745</sup> Código Deontológico de la Profesión Periodística en España, artículo 40., a.

<sup>746</sup> Un ejemplo de ello se encuentra en el Código de Ética Profesional para Periodistas en la República de Moldavia, artículo 13.

<sup>747</sup> Código de Conducta Profesional y Ética del Instituto de Prensa de Filipinas I. C., 1 y 2.

<sup>748</sup> Código de Ética de Periodistas de Rusia, artículo 60.

ciones políticas.<sup>749</sup> Se llega a señalar que la información estadística derivada de encuestas puede ser susceptible de malos entendidos o de interpretaciones equivocadas y de ser usadas en forma incorrecta o indebida. Los periodistas deben hacer una clara distinción entre encuestas científicas y cuestionarios no científicos, tal como llamadas a suscriptores de medios, llenado de hojas con preguntas y entrevistas en la calle. Las encuestas científicas deben señalar el tamaño de la muestra y el margen de error. Los resultados de encuestas que no pueden ser considerados como científicos deben ser presentados al público con tal aclaración.<sup>750</sup> En algunos casos el juicio sobre el cumplimiento del contenido de un código de conducta, o respecto a quejas o inconformidades por un miembro de la sociedad, se delega en un consejo de prensa.

Asimismo, en algunos de los códigos de conducta se establecen las bases de responsabilidad de los medios y comunicadores ante la sociedad. Asimismo, algunos de éstos prevén una instancia que determine sobre el cumplimiento o incumplimiento de esas responsabilidades. Esta función ha recaído en un consejo integrado por miembros del propio medio o gremio.

Deliberar y establecer conclusiones sólidas sobre el cumplimiento de los códigos de conducta necesariamente obligaría a llevar a cabo un estudio empírico de gran extensión, y que merecería ser materia de un estudio y análisis particular de gran amplitud. Sin embargo, la advertencia relacionada con esta cuestión que formula Claude-Jean Bertrand es preocupante: “...codes are said to be lists of vague prohibitions and noble exhortations, detached from reality...”<sup>751</sup> Las palabras de Carpizo también merecen una atención especial. En su opinión, en términos generales, “...los autocontroles de los medios de comunicación pueden ser pasos importantes pero completamente insuficientes para asegurar que éstos respeten el Estado de derecho y a los derechos humanos de las personas”.<sup>752</sup>

<sup>749</sup> Véanse los Lineamientos Éticos de la Asociación de Periodistas de Canadá, enunciado sobre encuestas y el Código de Ética del Consejo de Prensa de Alemania, lineamiento 2.1.

<sup>750</sup> Código de Conducta y Ética Profesional del Instituto de Periodismo de Filipinas, enunciado de cuidado con encuestas.

<sup>751</sup> Baptiste, Claude-Jean, “Media Accountability System: an Overview”, en *Organizing Media Accountability. Experiences in Europe.* [http://www.ejc.nl/hp/mas/betrand.html].

<sup>752</sup> Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, *cit.*, p. 764.

En este mismo orden de ideas, Flores Zúñiga ha apuntado que:

Cuando aparece la sospecha de que los medios de comunicación, reivindicados hasta ahora como pilares esenciales de la democracia, y de la libertad de expresión inherente a él, parecieran estar minando esos soportes y atentando contra la propia existencia de la democracia o, por lo menos debilitándola; surge entonces la necesidad de impulsar una conducta ética enteramente apropiada al desarrollo actual de los medios de comunicación.<sup>753</sup>

Por su parte, Nigel G. E. Harris también advierte que un código que simplemente aboga por niveles ideales de conducta para los periodistas, sin guardar un vínculo con lo que ocurre en la práctica y las realidades de la tarea informativa, será considerado como irrelevante por la mayoría de los periodistas. Por tanto, difícilmente podrá influir en sus actos. Si un código puede lograr un mejoramiento en la conducta profesional de reporteros y editores, ello se deberá a que contempla y se basa en las realidades que caracterizan la práctica de esa profesión.<sup>754</sup>

<sup>753</sup> Flores Zúñiga, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 184.

<sup>754</sup> Harris, Nigel G. E., “Codes of Conduct for Journalists”, en Belsey, A. y Chadwick, R. (eds.), *Ethical Issues in Journalism and the Media*, Londres, Routledge, 1992, p. 75.