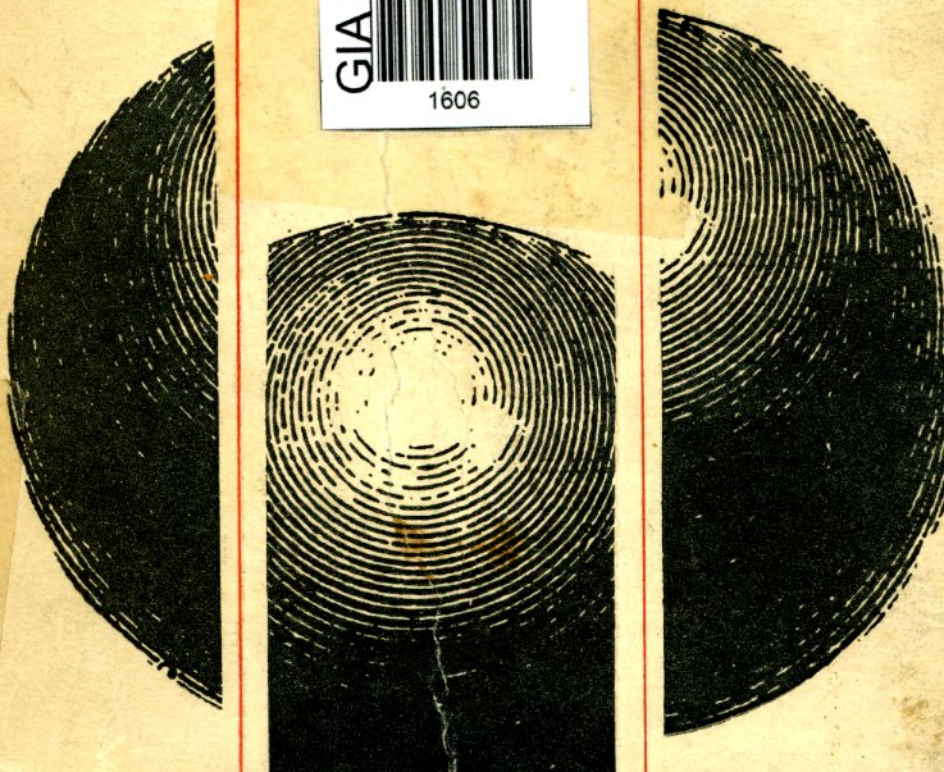
Siebert y Peterson

Ediciones de la Flor

TRES TEORIAS SOBRE LA PRENSA

En el mundo capitalista

Biblioteca
Fac. de C. Política
GIA
1606



TRES TEORIAS SOBRE LA PRENSA

En el mundo capitalista

FRED S. SIEBERT
THEODORE PETERSON

Don A4,50

FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA
ROSARIO

Ediciones de la Flor

Por *prensa*, en este libro, queremos significar todos los medios de comunicación de masa, aunque nos referiremos a los medios impresos con mayor frecuencia que a la radio o al cine, debido a que aquéllos son más antiguos y han acumulado a su alrededor la mayoría de la teoría y filosofía de la comunicación de masa.

En sus términos más simples, la proposión básica de este libro es: ¿Por qué la prensa es como es? ¿Por qué sirve en apariencia propósitos diferentes y aparece en formas muy diferentes en países diferentes? ¿Por qué, por ejemplo, la prensa de la Unión Soviética es tan diferente de la nuestra, y la prensa de la Argentina tan diferente de la de Gran Bretaña?

En parte, por supuesto, dichas diferencias reflejan la capacidad de un país en lo referente a su prensa, la inventiva mecánica y los recursos que pueden colocarse detrás de la comunicación de masa, y el grado de urbanización relativa que de inmediato hace más fácil y necesaria la circulación de medios de masa. En parte, las diferencias en la prensa de diferentes países reflejan simplemente lo que hace la gente en lugares diferentes y lo que su experiencia los lleva a buscar como información.

Pero existe una razón mucho más básica e importante para dichas diferencias. La tesis de este volumen es que la prensa siempre toma la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas dentro de las cuales actúa. Especialmente, refleja el sistema de control social por cuyo intermedio se ajustan las relaciones de individuos e instituciones. Creemos que una comprensión de estos aspectos de la sociedad resulta indispensable para cualquier comprensión sistemática de la prensa.

Para apreciar las diferencias entre los sistemas de prensa en su perspectiva completa, deben observarse entonces los sistemas sociales en que funciona la prensa. Para entender los sistemas sociales en su verdadera relación con la prensa, uno debe observar ciertas creencias y presupuestos básicos que sostiene la sociedad: la naturaleza del hombre, la naturaleza de la sociedad y del estado, la relación del hombre con el estado, y la naturaleza del conocimiento y la verdad. De este modo, en último análisis, la diferencia entre los sistemas de prensa es filosófica, y este libro se refiere a los juicios o teorías filosóficos y políticos que subyacen en las diferentes clases de prensa que tenemos hoy en el mundo.

Desde el comienzo de la comunicación de masa, en el Renacimiento, han existido sólo dos o cuatro teorías básicas sobre la prensa: dos o cuatro, esto es, de acuerdo a cómo se las cuente.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA ROSARIO

Hemos escrito tres ensayos acerca de ellas, pero tratando de dejar en claro que la última "teoría" es meramente desarrollo y modificación de una de las dos primeras: la teoría de la *responsabilidad social* sólo es una modificación de la teoría *libertaria.*

La más antigua de dichas teorías es la autoritaria. Comenzó a existir en el clima autoritario de fines del Renacimiento, poco después de la invención de la imprenta. En esa sociedad, se creía que la verdad no era el producto de la gran masa del pueblo, sino el de unos pocos hombres sabios que se encontraban en posición de guiar y conducir a sus semejantes. Así, se pensaba que la verdad estaba radicada cerca del centro de poder. La prensa, por lo tanto, funcionaba *desde arriba hacia abajo.* Los gobernantes de la época empleaban a la prensa para informar a la gente acerca de lo que los gobernantes pensaban que la gente debía saber, y de las políticas que los gobernantes creían que la gente debía apoyar. Los Túdor y los Estuardo afirmaban que la prensa pertenecía al cargo de rey y, por ello, estaba obligada a apoyar la política real. Sólo mediante permiso especial se permitía la propiedad privada de la prensa, y dicho permiso podía retirarse en cualquier momento en que se considerara que había sido deshonrada la obligación de apoyar las políticas reales. La edición era de ese modo una especie de acuerdo entre la fuente de poder y el editor, en el cual la primera concedía un derecho de monopolio y el segundo prestaba su apoyo. Pero la fuente de poder se reservaba el derecho de establecer y cambiar de política, el derecho de licencia, y en algunos casos el derecho de censura. Resulta obvio destacar que este concepto de la prensa eliminaba lo que en nuestra época ha llegado a ser una de las funciones más comunes de la prensa: controlar al gobierno.

Esta teoría sobre la prensa —la prensa como servidora del estado, responsable en lo referente a gran parte de su contenido frente a las figuras del poder a cargo del gobierno en cualquier momento dado— fue aceptada universalmente en el siglo XVI y gran parte del XVII. Dicho concepto estableció el molde original para la mayoría de los sistemas nacionales de prensa del mundo, y todavía persiste. En verdad, tal como lo aclararán los capítulos siguientes, la práctica autoritaria sigue siendo común en alguna medida en todo el mundo, incluso aunque haya sido aceptada otra teoría —de palabra si no de hecho— por la mayoría de las naciones no comunistas. Pero el crecimiento de la democracia política y la libertad religiosa, la expansión de la libertad de comercio y de desplazamiento, la aceptación de la economía del *laissez-faire,* y el clima filosófico general

del Iluminismo, socavaron el autoritarismo y reclamaron un nuevo concepto sobre la prensa. Esta nueva teoría, incipiente en las postrimerías del siglo XVII, comenzó a existir de veras en el XVIII y floreció en el XIX. La hemos denominado teoría *libertaria.*

La teoría libertaria trastrueca la posición relativa del hombre y el estado tal como la vimos en la teoría autoritaria. No se concibe más al hombre como un ser dependiente que debe conducirse y dirigirse, sino como ser racional capaz de discernir entre lo cierto y lo falso, entre una alternativa mejor y una peor, cuando se enfrenta con pruebas encontradas y opciones diferentes. Ya no se concibe a la verdad como propiedad del poder. Más bien, el derecho de buscar la verdad resulta uno de los derechos naturales inalienables del hombre. ¿Y dónde encaja la prensa en este esquema? Se concibe a la prensa como *un socio en la búsqueda de la verdad.*

En la teoría libertaria, la prensa no es un instrumento de gobierno sino antes bien un recurso para presentar pruebas y argumentos sobre la base de lo que la gente puede controlar al gobierno y decidirse sobre su política. Por tanto, resulta imperativo que la prensa esté libre del control y de la influencia gubernamentales. Para que pueda surgir la verdad, tienen que escucharse todas las ideas; debe existir un "mercado libre" de ideas e información. Tanto las minorías como las mayorías, los débiles como los fuertes, deben tener acceso a la prensa. Esta es la teoría de la prensa desarrollada en nuestro *Bill of Rights.*

Durante doscientos años los Estados Unidos y Gran Bretaña han mantenido a esta clase de prensa prácticamente libre de influencia gubernamental, alentándola para servivr como "Cuarto Poder" en el proceso de gobierno. Como indicamos antes, la mayoría del resto de los países no comunistas ha reconocido, al menos verbalmente, la teoría libertaria sobre la prensa. Pero en nuestro siglo ha habido corrientes de cambio. Dichas corrientes han tomado la forma de un nuevo autoritarismo en los países comunistas, y de una tendencia hacia un nuevo liberalismo en los países no comunistas. Hemos llamado a la segunda de éstas, a falta de un nombre mejor teoría de la *responsabilidad social.*

El nuevo liberalismo recibió amplia publicidad en conexión con los informes de la Comisión Hutchins, pero la teoría se reflejó mucho antes en los propios directores y editores. Estos hombres comprendieron que las condiciones del siglo XX exigían una clase diferente y nueva de responsabilidad social a los medios de masa. Dicha comprensión acaeció al tiempo en que la gente comenzó a

medir y determinar la "revolución en las comunicaciones" por la que atravesaba.

Hace treinta años resultaba claro que ya no era fácil entrar en el negocio editorial, o publicar un diario, o dirigir una estación de radio. A medida que crecían estas unidades, su propiedad y dirección llegaron a implicar grandes cantidades de dinero. El molde típico ya no era una multiplicidad de pequeñas unidades que representaban diferentes puntos de vista políticos, entre los cuales podía elegir el lector. Hoy, menos del siete por ciento de las ciudades que publican diarios en los Estados Unidos cuenta con competencia en la propiedad de los mismos. Tres canales de televisión, cuatro cadenas radiales, tres servicios telegráficos, dan forma a una gran parte de la información que penetra en el hogar norteamericano. En otras palabras, la prensa —como en los viejos tiempos autoritarios— está cayendo en manos de unos pocos poderosos. Cierto que estos nuevos dirigentes de la prensa no son en su mayoría dirigentes políticos. En verdad, protegen con tesón a la prensa contra el gobierno. Pero el mismo hecho de que sea tan limitado el control de la prensa, coloca una potestad nueva e inquietante en manos de los dueños y gerentes de medios de comunicación. Ya no resulta fácil que la prensa sea un mercado libre de ideas, como la definieron Mill y Jefferson. Al decir de la Comisión sobre Libertad de Prensa, "la protección contra el gobierno no es ahora suficiente para garantizar que un hombre que tiene algo que decir, tendrá la oportunidad de decirlo. Los dueños y gerentes de la prensa determinan qué personas, qué hechos, qué versiones de dichos hechos, alcanzarán al público". Dicha inquietud es la base del desarrollo de la teoría de la responsabilidad social: la posición de poder y casi monopolio de los medios de comunicación les imponen la obligación de ser socialmente responsables, para hacer que todas las opiniones se presenten imparcialmente y que el público posea bastante información para decidir; y si los medios de comunicación adquieren por sí mismos tal responsabilidad, podrá ser necesario que algún otro órgano del público la haga valer.

Digamos de nuevo que no debe entenderse la teoría de la responsabilidad social como una abstracción producida por el grupo de estudiosos que integraban la Comisión Hutchins. La teoría fue considerada así por algunos sectores de la prensa con los cuales la Comisión Hutchins se llevaba mal. Pero directores y editores responsables expresaron lo esencial de esta teoría mucho antes que la Comisión, y ello ha sido expuesto por otros directores y editores

desde entonces y en forma independiente de la Comisión. Es una tendencia, no un ejercicio académico.

Éstas son las teorías que han determinado en gran medida qué clase de prensa ha tenido el mundo capitalista: la teoría autoritaria, fundada en siglos de pensamiento político autoritario, desde Platón a Maquiavelo; la libertaria, basada en Milton, Locke, Mill y el Iluminismo; y la de la responsabilidad social, basada en una revolución en las comunicaciones y en ciertas dudas objetivistas (*behavioristic*) sobre la filosofía del Iluminismo. Abordaremos dichas teorías, una por una, en las páginas siguientes.

Cada uno de los capítulos que siguen representa el trabajo, estilo y opinión individuales de su autor. No hemos intentado imponer un parecer mayoritario en cualesquiera de los puntos de controversia considerados en dichos capítulos, aunque hemos discutido entre nosotros nuestros estudios y nuestras conclusiones.

Comenzaremos, entonces, con la primera teoría en el tiempo: la autoritaria.

1

LA TEORÍA AUTORITARIA DE LA PRENSA

FRED S. SIEBERT

FACULTAD DE DERECHO
BIBLIOTECA
ROSARIO

De las teorías sobre la relación de la prensa con la sociedad o el gobierno, la autoritaria ha resultado la más penetrante, tanto histórica como geográficamente. Fue la teoría adoptada casi automáticamente por la mayoría de los países cuando la sociedad y la tecnología se desarrollaron lo suficiente como para producir lo que hoy llamamos los "medios de masa" de comunicación. Brinda la base de los sistemas de prensa en muchas sociedades modernas; incluso donde se la abandonó, continuó influyendo en las prácticas de un número de gobiernos que —en teoría— adhieren a los principios libertarios.

Durante casi doscientos años después de la difusión de la imprenta en el mundo occidental, la teoría autoritaria proporcionó la base exclusiva para determinar la función y relación de la prensa popular con la sociedad contemporánea.

Los Túdor en Inglaterra, los Borbones en Francia, los Habsburgo en España, en verdad prácticamente toda la Europa occidental, emplearon los principios básicos del autoritarismo como fundamentación teórica de sus sistemas de control de la prensa. Tampoco se limitó la aplicación de la teoría a los siglos XVI y XVII. La teoría ha sido la doctrina básica en grandes extensiones del globo durante siglos sucesivos. Se la ha adoptado consciente o inconscientemente en los tiempos modernos por unidades nacionales tan diversas como Japón, Rusia Imperial, Alemania, España y muchos de los gobiernos asiáticos y sudamericanos. Puede aventurarse decir que la doctrina autoritaria ha determinado el molde de comunicación de masa para más gente durante mayor cantidad de tiempo, que cualquier otra teoría sobre el control de la prensa.

Todas las sociedades humanas, parece, poseen una capacidad inherente para desarrollar sistemas de control social mediante los cuales se ajusten las relaciones de los individuos y de las instituciones, y se aseguren los intereses y deseos comunes. Como lo describe W. J. Shepard, "tales sistemas pertenecen a dos tipos generales, los que obran espontánea y automáticamente, arrancando en forma directa del sentido común referente al derecho de la comunidad y puestos en vigor por sanciones de la presión social: y los que han adquirido una organización institucional precisa y obran por medio de mandatos legales puestos en vigor por penalidades precisas. Esta última forma de control social es el gobierno, empleando el término en su sentido más amplio [1]. La teoría autoritaria sobre el control

[1] Shepard, W. J., "Government, History and Theory", en Edwin R. A.

de la prensa —como veremos— es un sistema de principios que ha dado lugar al segundo tipo de control social descrito por Shepard. Es una teoría bajo la cual la prensa, como institución, está controlada en sus funciones y en su actuación por la sociedad organizada mediante otra institución, el gobierno.

POSTULADOS BÁSICOS

Como la prensa —lo mismo que las demás formas de comunicación de masa— se introdujo en una sociedad ya altamente organizada, su relación con dicha sociedad se determinó naturalmente mediante los presupuestos o postulados básicos que entonces brindaban fundamentos para el control social. Como muchos gobiernos de Europa occidental actuaban con principios autoritarios cuando surgió la prensa popular, esos mismos principios se convirtieron en la base de un sistema de control de prensa.

Cualquier teoría sobre las relaciones entre los medios de comunicación de masa con la sociedad organizada de la que forman parte, está determinada por ciertos presupuestos (o conclusiones, si se quiere) filosóficos acerca del hombre y del estado. Para nuestros fines, los campos de investigación pueden identificarse como siguen: 1) la naturaleza del hombre; 2) la naturaleza de la sociedad y del estado; 3) la relación del hombre con el estado, y 4) el problema filosófico fundamental, la naturaleza del conocimiento y de la verdad.

La teoría autoritaria sobre las funciones y propósitos de la sociedad organizada aceptó ciertos postulados en dichos campos. Primero, el hombre podía alcanzar sus potencialidades completas sólo como miembro de la sociedad. Como individuo, su esfera de actividad resultaba en extremo limitada, pero como miembro de la sociedad —o de una comunidad organizada— aumentaba considerablemente su habilidad para lograr sus fines. De acuerdo con este presupuesto, el grupo adquirió una importancia mayor que la del individuo, ya que sólo a través del grupo podía un individuo cumplir sus propósitos.

La teoría desarrollaba inevitablemente la proposición de que el estado, la más alta expresión de la organización de grupo, desalojaba al individuo en una escala de valores, porque sin el estado el individuo era impotente para desarrollar los atributos de un hombre civilizado. La dependencia del individuo sobre el estado para lograr una civilización avanzada, aparece como ingrediente común a todos los sistemas autoritarios. Dentro y por medio del estado, el hombre logra sus fines; sin el estado, el hombre continúa siendo un ser primitivo.

El estado, entonces, era esencial para el desarrollo completo del hombre; dicho presupuesto conducía a ciertas conclusiones básicas referentes a la naturaleza del estado. Aparte de sus componentes individuales, el estado se convirtió en la suma de todos los atributos deseables. Su poder para determinar fines, y métodos para lograr dichos fines, lo deducía mediante un proceso que no resultaba sujeto —en general— al análisis humano completo. A veces era la guía divina, a veces la confianza en un intelecto superior o en cualidades de liderazgo, a veces la falta de esa confianza en cualquier otro tipo de proceso.

A los problemas filosóficos fundamentales sobre la naturaleza del conocimiento y de la verdad, los autoritarios brindaban respuestas igualmente categóricas. El conocimiento se descubría mediante el esfuerzo mental. Los hombres diferían muchísimo en su habilidad para emplear los procesos mentales, y en su impulso para ejercer el esfuerzo mental. Ya que existían tales diferencias, tenían que ser reconocidas en la estructura social. Los "hombres sabios" capaces de analizar y sintetizar deberían convertirse en dirigentes de la sociedad organizada o, si no, al menos en consejeros de los dirigentes. El conocimiento que no inspira la divinidad se adquiere mediante el esfuerzo humano, y este esfuerzo puede canalizarse mejor para beneficio de todos a través del estado. El conocimiento así adquirido o desarrollado, se convierte en modelo para todos los miembros de la sociedad contrayendo un magnetismo absolutista que hace indeseable el cambio, y convierte a la estabilidad o continuidad en una virtud por sí misma. Además, la teoría autoritaria requería una unidad de actividad intelectual, ya que sólo mediante la unidad el estado podía actuar con éxito en beneficio de todos. El idealista en el campo autoritario postulaba que dicha unidad provendría de comprender la contribución de cada uno a la sociedad como un todo, mientras los realistas reconocían que tal unidad de pensamiento, en la mayoría de los casos, sólo podría alcanzarse mediante la vigilancia y el control constantes.

Seligman (editor), *Encyclopedia of the Social Sciences,* Nueva York, Macmillan Co., 1935, vol. 7, pág. 8.

PLATÓN SOBRE LA TEORÍA AUTORITARIA

Veamos ahora algunos de los expositores de la teoría autoritaria de gobierno. Platón idealizó la forma aristocrática de gobierno. Estaba convencido de que la naturaleza del hombre, incluyendo sus intereses materiales y sus pasiones egoístas, tendería a degradar el gobierno desde una aristocracia a la timocracia, a la oligarquía, a la democracia y, finalmente, a la tiranía. Pensaba que el estado se encontraba seguro únicamente en manos de los hombres sabios —los magistrados—, regidos por la autoridad moral y que la emplean para mantener en línea a los elementos más bajos de la sociedad. Así como el sabio se disciplina manteniendo los impulsos de su corazón y la gula de su estómago bajo el control de su intelecto, así en la sociedad el magistrado impide que otras clases de miembros degeneren en un caos confuso. De acuerdo con Platón, una vez que se distribuye igualitariamente la autoridad en un estado, comienza la degeneración.

Siguiendo estos postulados básicos, Platón concebía la sociedad ideal como aquélla donde el estado establece y ejecuta la unidad de fines políticos y culturales. Esa idea significaba un riguroso control de opinión y discusión. "Platón quería 'coordinar' la vida de los ciudadanos bajo un estricto código cultural que proscribiera todas las formas de arte —e incluso de opinión— que no estuviesen de acuerdo con su propio evangelio. Con mucha cortesía, en la *República*, 'enviaría a otra ciudad' a todos los transgresores contra las rígidas reglas prescriptas para el artista, el filósofo y el poeta. Con igual cortesía, en las *Leyes*, requeriría primero a los poetas que sometiesen sus obras a los magistrados, quienes deberían decidir si eran buenas para la salud espiritual de los ciudadanos" [2].

Incluso el famoso maestro de Platón, Sócrates, fue incapaz de idear una respuesta satisfactoria a las exigencias encontradas de autoridad legítima y libertad del individuo. Mientras insistía en su derecho individual a desviarse de la vida cultural de Atenas, Sócrates reconoció la necesidad filosófica de obediencia a la autoridad. Se oponía a las leyes bajo las cuales fue condenado por seducir a la juventud de su ciudad, porque pensaba que estaban equivocadas; pero aceptaba el derecho de las autoridades a poner en vigencia esas leyes aunque estuviesen equivocadas. Su única solución era aceptar la pena.

[2] Robert M. MacIver, *The Web of Government*, Nueva York, Macmillan Co., 1947, pág. 322.

MAQUIAVELO Y ESCRITORES POSTERIORES

Los filósofos sociales y políticos siguientes que han aceptado los principios autoritarios de gobierno, incluyen nombres tan conocidos como Maquiavelo, Hobbes, Hégel y Treitschke. Maquiavelo, a diferencia de sus predecesores griegos y romanos, no se preocupó acerca de los propósitos y fines del estado. Se preocupó, sin embargo, acerca de los medios de lograr y conservar el poder político. Sostuvo una opinión básicamente pesimista sobre la naturaleza humana, y en su teoría llegaba a subordinar las demás consideraciones al fin principal, la seguridad del estado. Esto se conseguiría mediante una política realista, no moralista, por parte del gobernante o del príncipe. De acuerdo con tal doctrina, debe necesariamente limitarse la discusión pública siempre que el gobernante piense que amenaza la seguridad de su principado. Maquiavelo no se preocupó demasiado acerca de si el gobierno era una monarquía o una república (en verdad, indicó que quizás resultaba superior una república). Pero estaba convencido de que, siendo la naturaleza humana lo que es, el papel del dirigente político es emplear todos los medios necesarios para fomentar los intereses de su unidad política. En general, ha sido reconocida su influencia en la Alemania del siglo XIX y en los teóricos políticos italianos de los movimientos nacionales.

En los escritos de Maquiavelo está implícita la preposición de que los motivos patrióticos justifican el estricto control sobre los métodos de discusión y diseminación en masa de información como base de la acción política. La estabilidad y el progreso del estado son supremos; las consideraciones individualistas del ciudadano le están subordinadas [3].

Thomas Hobbes es quizás el filósofo inglés más conocido del autoritarismo. Comenzando por los dos deseos básicos en el hombre, libertad del dolor y voluntad de poder, Hobbes desarrolló un sistema completo de filosofía política en el cual resultaba esencial un poder para controlar al individuo en el interés de todos. El poder para establecer y mantener el orden y la paz es soberano. No está sujeto a las opiniones privadas sobre si sus acciones específicas son

[3] Cfr. George Catlin, *The Story of the Political Philosophers*, Nueva York, Tudor Publishing Co., 1939, págs. 191-202.

o no razonables, ya que su establecimiento con competencia para decidir discusiones es el primer dictado de la razón.

Como ha señalado Catlin, las teorías de Hobbes conducen a esta conclusión: "Las doctrinas sobre la división de la soberanía, la sujeción de la soberanía al derecho o su restricción en la acción por la opinión y conciencia de los individuos, son falsas. Los hombres muy ricos o los gremios y corporaciones con pretensiones a una medida de autonomía, los abogados comunes que colocan a la costumbre por sobre el poder soberano viviente, y las iglesias que reclaman una lealtad espiritual que rivaliza con la del soberano, son amenazas al soberano, a la paz cívica y a la razón"[4]. Las teorías de Hobbes acerca de la naturaleza del estado y de la relación del hombre con el estado tendían a justificar muchas políticas autoritarias de los gobiernos del siglo XVII. Aunque su obra más importante, el *Leviatán*, fue atacada a la vez por los partidarios del rey y de Cromwell, y por anglicanos y puritanos, ha sido citada para justificar muchos actos arbitrarios realizados por gobiernos en siglos posteriores.

Georg Hégel, el filósofo alemán, ha sido considerado como el principal exponente de la teoría política del autoritarismo en los tiempos modernos, y a él se atribuye la génesis del comunismo y el fascismo modernos. El breve pasaje de Hégel que se cita a continuación, es considerado uno de los textos vitales del pensamiento europeo. Como señala Alfred Zimmern, "cada palabra está preñada... y arrastra con ellas una nube de recuerdos sobre la especulación filosófica del pasado, desde Platón y Aristóteles en adelante"[5].

Escribió Hégel:

> El Estado es Moralidad encarnada. Es el espíritu ético que se ha clarificado y ha adquirido forma sustancial como Voluntad, Voluntad que se manifiesta frente al mundo, que es autoconciente y conoce sus propósitos, y lleva a cabo lo que conoce en la medida de su conocimiento. La Costumbre y la Moralidad son la forma exterior y visible de la esencia interna del Estado; la autoconciencia del ciudadano individual, su conocimiento y actividad, son la forma exterior y visible de la existencia indirecta del Estado. La autoconciencia del individuo encuentra la sustancia de su libertad en la actitud del ciudadano, que es la esencia, propósito y realización de su autoconciencia.

[4] George Catlin, "Thomas Hobbes", en Edwin R. A. Seligman (editor) *Encyclopedia of The Social Sciences*, Nueva York, Macmillan Co., 1935, vol. 7, pág. 395.

[5] Alfred Zimmern (editor), *Modern Political Doctrines*, Nueva York, Oxford University Press, 1939, pág. XVII.

> El Estado es Espíritu, *per se*. Ello se debe al hecho de que es la encarnación de la Voluntad sustancial, que no resulta otra cosa que la autoconciencia individual concebida en su forma abstracta y elevada al plano universal. Esta unidad sustancial y masiva es un fin absoluto y determinado en sí. En él, la libertad alcanza el máximo de sus derechos: pero al mismo tiempo el Estado, siendo un fin en sí mismo, posee el máximo de derechos frente a los ciudadanos individuales, cuyo deber más elevado consiste en ser miembros del Estado[6].

Trasladando sus principios básicos al campo de la comunicación y participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, Hégel ridiculiza la noción de que "todos deberían participar en los asuntos del estado". El individuo necesita informarse y preocuparse de los problemas públicos sólo como miembro de una clase social, grupo, sociedad u organización, pero no como miembro del estado. La libertad, en el sentido hegeliano, significaba libertad del individuo para saber que no es libre, sino que sus acciones están determinadas por la historia, por la sociedad y sobre todo por la Idea Absoluta que encuentra su manifestación más alta en el estado.

La noción de que la verdadera libertad es libertad dentro del estado antes que libertad del estado, se desarrolló en forma más completa por el filósofo político e historiador alemán, Heinrich von Treitschke, tanto en su pequeño folleto sobre la *Libertad* como en su posterior obra monumental, *Política*. Con una visión sombría sobre las democracias en general y las democracias de Suiza y Estados Unidos en particular, Treitschke concluía que la regla de la mayoría no era garantía de que sobrevivieran la libertad política o la libertad social. El estado, en la evolución ordinaria de la historia, es el gran individuo; lo que importa es su libertad y su vida. Y como Nietzsche, con el que discrepaba en general, concluía de acuerdo a su condición de historiador, que el héroe o dirigente que encabezaba el estado podía efectuar la contribución más grande al bienestar de sus ciudadanos.

Otros numerosos filósofos sociales y políticos desde la época de Platón, han defendido, directa o indirectamente, la doctrina del autoritarismo. Entre ellos se puede contar a Juan Jacobo Rousseau con sus ideas de una monarquía no hereditaria, a Thomas Carlyle y sus teorías sobre el héroe, a Bernard Bosenquet con su énfasis sobre la función determinada del estado-comunidad, y al más re-

[6] *Idem, ibidem*, pág. 3.

ciente Ernst Troeltsch, que ha resumido el concepto germano de libertad.

AUTORITARISMO FASCISTA

Por ningún dilatamiento de la imaginación, ni Mussolini ni Hitler pueden clasificarse como filósofos políticos. Sin embargo, tanto sus manifestaciones públicas como sus acciones indican una prolongación pervertida de las doctrinas del autoritarismo, y su tratamiento de los medios de masa resultó del todo compatible con el principio básico del absolutismo. Tal como lo describe Catlin.

> La doctrina de Mussolini implica acentuar esta noción de la victoria mediante la fuerza, la lucha, el peligro; el rechazo del pacifismo; el rechazo violento del liberalismo y la tolerancia; la organización de las masas mediante una élite o vanguardia, que dirige y domina a un movimiento popular, y el rechazo del internacionalismo; y el empleo de "nación", basada en la clase media, en lugar de "clase", que significa proletariado . . . y destaca la importancia de la comunidad como matriz de la vida moral completa; e identifica esta sociedad con el Estado Moderno coercitivo (o la Nación armada y organizada)[7].

La supremacía del estado bajo el fascismo se ejemplifica con la idea de un "estado corporativo", expresión visible de la primacía del estado sobre los grupos económicos y sociales dentro de la nación. Aunque aliado con la empresa privada para mantener el orden capitalista, el estado corporativo se basó en una teoría de intervencionismo tanto en asuntos económicos como culturales.

Dijo Mussolini: "El fascismo combate todo el sistema complejo de la ideología democrática, y la repudia, ya sea en sus premisas teóricas o en su aplicación práctica. El fascismo niega que la mayoría, por el simple hecho de ser mayoría, pueda dirigir la sociedad humana; niega que solamente los números pueden gobernar por medio de una consulta periódica, y afirma la desigualdad inmutable benéfica y fructífera de la humanidad, que nunca puede ser nivelada permanentemente por medio de la simple operación de un proceso mecánico tal como el sufragio universal"[8].

[7] Catlin, *op. cit.*, pág. 719.

[8] Benito Mussolini, *The Political and Social Doctrine of Fascism*, traducción inglesa, Londres, Hogarth Press, 1933. Citado en William Ebenstein, *Man and The State*, Nueva York, Rinehart and Co., 1947, págs. 303-04.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

Adolfo Hitler, más que ningún otro exponente del autoritarismo, expresó la teoría del Estado fascista o totalitario en términos de una teoría compuesta de verdad y propaganda. La verdad para los nazis alemanes era "nuestra verdad: la verdad para nosotros", en suma, la que fomenta los intereses y la solidaridad del estado alemán.

El siguiente es un pasaje muchas veces citado del *Mein Kampf*[9]:

> Toda la propaganda debería ser popular y adaptar su nivel intelectual a la habilidad receptiva del menos intelectual de aquellos a quienes se desea llegar. De esta forma, debe sumergir su elevación mental más profundamente en proporción a los números de la masa a la que debe llegar. Si se trata, como lo es con respecto a la propaganda para llevar a cabo una guerra, del problema de reunir a una nación entera dentro de su círculo de influencia, no puede dejarse de prestar la atención suficiente para evitar un nivel demasiado elevado de intelectualidad. El poder receptivo de las masas es muy limitado, su entendimiento escaso; por otra parte, tienen un gran poder de olvido. Si ello ocurre, toda la propaganda efectiva debe limitarse a unos pocos puntos.

La teoría nazi del estado, su énfasis sobre el racismo, su idolatría por el principio de liderazgo, su intolerancia y unilateralismo, y por sobre todo su concepción de que el individuo encuentra realización por medio del estado, todo resulta compatible en forma exagerada con las tradiciones del autoritarismo. La Alemania nazi no podía resistir más la imposición de controles sobre sus medios de masa, ni evitar su "destino" como agente para revivir y dilatar la grandeza del pueblo alemán.

De esta suerte, corre un hilo común por todas las teorías autoritarias sobre los gobiernos —desde Platón a Hitler—. No todas esas filosofías se basaban en el afán de poder o en la exaltación personal. Muchas eran esfuerzos sinceros para abordar los problemas abstrusos de la naturaleza del estado, la relación del hombre con el estado, y la naturaleza de la verdad. Sin tomar en cuenta el método o la motivación intelectuales, el resultado fue un sistema para organizar la sociedad, de acuerdo con el cual los medios de masa recibían un papel específico y estaban sujetos a controles para no interferir en el logro de fines esenciales por medio del estado.

Los estados nacionales de Europa occidental estuvieron también influidos —sin duda— por los principios filosóficos y la tra-

[9] Adolfo Hitler, *Mein Kampf*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1937, págs. 76-77.

dición de autoritarismo de la Iglesia de Roma. La autoridad de la Iglesia se basa en la revelación y en su fundación por Cristo. Es absoluta en cuanto resulta de origen divino. El centro inmediato de la autoridad eclesiástica es el Papa de Roma y los obispos.

Desde que la iglesia se consideró a sí misma depositaria de la revelación que le confiara Cristo, se sintió obligada a preservar dicha revelación de la contaminación por cualesquiera influencias ajenas, y a proteger la pureza de sus doctrinas de las vacilaciones y contradicciones de la opinión humana. La verdad enseñada por la iglesia era absoluta. Por lo tanto, no estaba sujeta a interpretaciones seculares extraviadas. Como pastor de la humanidad, la iglesia era responsable de las almas de los hombres, y para cumplir esta responsabilidad buscó proteger a su doctrina —lo mismo que a sus adherentes— de la corrupción.

Los principios básicos de la iglesia conducían necesariamente a medidas protectoras en el campo de la opinión y la creencia. La iglesia había sido fundada por Dios y enseñaba la verdad. Otras versiones de la verdad sólo eran tentativas para adulterar sus principios y apartar a sus miembros del único camino hacia la salvación eterna. Siguiendo los preceptos platónicos, la iglesia permitía la discusión de puntos polémicos en una zona limitada a quienes pertenecían a la jerarquía. Al mismo tiempo, restringía firmemente la controversia sobre doctrinas fundamentales a quienes no pertenecían a la jerarquía y que, por tanto, resultaban incompetentes para considerar la doctrina religiosa. Lo que la iglesia podía hacer en el mundo espiritual, podía hacerlo una monarquía en los asuntos temporales; y algunos monarcas, como los Túdor británicos, pensaban que podían hacer las dos cosas.

Este capítulo no intentará desarrollar las bases filosóficas referentes a los principios del comunismo marxista, aunque sin duda dichos principios se relacionan con la corriente principal del autoritarismo. Basta consignar aquí que Marx, como se dice, puso a Hégel de cabeza. Mientras Hégel sostenía que el estado era el medio por el cual el individuo podía lograr su autoexpresión, Marx —por otra parte— insistía en que la relación debía invertirse. El individuo no es un fin en sí mismo sino un medio para la autorealización de la sociedad de la cual forma parte [10].

[10] B. A. G. Fuller, *A History of Philosophy*, ed. revisada, Nueva York, Henry Holt and Co., 1945, pág. 375.

SISTEMAS DE CONTROL AUTORITARIOS

Describamos y analicemos ahora con algún cuidado la actuación del sistema de control sobre los medios de masa en las sociedades que han adoptado —en mayor o menor medida— la teoría autoritaria. La filosofía de autoritarismo subyacente encontró su expresión en muchos tipos de organizaciones gubernamentales, pero sin contar las variaciones, el modelo de control exhibió un número de características comunes.

Cuando el autoritario considera las funciones de los medios de masa, ya ha determinado sus propósitos básicos de gobierno. Inevitablemente, dichos propósitos controlan a la vez su actitud hacia los aspectos culturales y políticos de la comunicación. Al igual que Platón, mediante su propia lógica llega a una posición en que resulta aparente que la diseminación de información, ideas y opiniones entre los miembros de la comunidad necesariamente debe tener un efecto, a veces inmediato y en otras ocasiones remoto, sobre el cumplimiento de objetivos predeterminados. Esta conclusión se alcanza muchas veces mediante un camino negativo: por la experiencia con interferencia a cargo de los operadores de los canales de comunicación. ¿Por qué aquéllos que tienen acceso a los medios de masa —con frecuencia incapaces de comprender la totalidad de los fines del estado, y con mucha frecuencia carentes por completo de información sobre los objetivos de la política estatal—, por qué esas personas gracias a su ignorancia o estupidez, habrían de tener permiso para amenazar el éxito de lo que se considera es el bien de todos?

Las unidades de comunicación deberían apoyar y fomentar las políticas del gobierno en el poder, de modo que éste llegue a lograr sus objetivos. En las primeras etapas de desarrollo de los medios de masa, se llevó a cabo dicho propósito en sus aspectos negativos, por lo general mediante controles que intentaban evitar cualquier interferencia con la consecución de fines nacionales. En etapas posteriores, puede percibirse una política más positiva. Bajo su influjo, el estado participó activamente en el proceso de comunicación y empleó los medios de masa como uno de los instrumentos principales para conseguir sus propósitos.

El primer problema bajo cualquier sistema social es determinar quién tiene derecho a emplear dichos medios. Si las vías para alcanzar al ciudadano individual se dirigen directamente por el estado; si deben ser medios semi-independientes sujetos a vigilancia

por el estado; o si deben estar abiertos a todos los que —sea por la actuación pasada o por la inclinación presente— indiquen la improbabilidad de interferir u oponerse abiertamente a las políticas del gobierno. Los gobiernos autoritarios han respondido a esta pregunta en diversas formas durante varias épocas, dependiendo ello de qué política parecía brindar la mayor oportunidad para el éxito del momento.

Los Túdor británicos en el siglo XVI respondieron a la pregunta otorgando patentes de monopolio exclusivas a individuos seleccionados y bien dispuestos, a quienes se permitía lucrar con dichos monopolios mientras se abstuvieran de hacer oscilar la nave del estado. Isabel I descubrió que éste era un método barato para identificar los intereses de los impresores y editores de literatura popular con los intereses de la Corona. Los gobiernos de muchas naciones continentales del mismo período confiaron en un sistema de vigilancia estricta que —por supuesto— requería una burocracia para hacerlo efectivo. Eventualmente, la mayoría de los gobiernos autoritarios de los siglos XVII y XVIII, enfrentados con una multiplicidad de voces desde dentro y desde fuera de sus territorios, adoptaron la política de entrar activamente en el campo de la comunicación de masa. En muchos países occidentales se establecieron diarios "oficiales", que representaban al gobierno. Se encargaban de brindar al pueblo un cuadro "exacto" de las actividades del gobierno, y de neutralizar las concepciones falsas que pudieran derivarse de fuentes que —por una u otra razón— estaban ubicadas fuera del control inmediato de las autoridades. Sin embargo, ningún país de Europa occidental fue capaz, durante algún período prolongado, de monopolizar los canales de comunicación dirigidos a sus habitantes. En muchas naciones existieron publicaciones impulsadas privada e individualmente, junto a los diarios oficiales, y con frecuencia brindaban un servicio de competencia superior en muchos aspectos.

El problema más importante en la mayoría de los sistemas autoritarios era establecer restricciones y controles efectivos sobre los medios dirigidos por particulares. Las naciones occidentales ensayaron numerosos métodos con grados variables de éxito, y puede decirse que ningún método único de control tuvo éxito durante un período prolongado de tiempo. Uno de los métodos para asegurar un trato favorable a las políticas del gobierno fue, como ha sido mencionado, la concesión de "permisos" (o "patentes", como se llamaban) especiales a individuos selectos para dedicarse al "arte y misterio" de la impresión. En Inglaterra, este recurso se extendió

con el tiempo a un sistema elaborado de reglamentación del comercio. Se expendían patentes a impresores bien dispuestos para las diversas clases de obras publicadas, tales como libros de derecho, libros de estudio, libros religiosos, historias, piezas de teatro y muchas más. Se ponía cuidado especial en la selección de impresores a quienes se confiaba la producción de materia impresa referente a los asuntos de estado. Cuando apareció la primera forma de periódico, también le fue asignada a individuos que —a cambio del monopolio exclusivo de suministrar noticias— se encontraban sumamente dispuestos a publicar sólo lo que fomentara las políticas del estado.

En Inglaterra, el sistema de patentes floreció durante cerca de doscientos años. En dicho período, aparentemente resultó más exitoso que cualquier otro método de control. El sistema británico culminó en una organización exclusiva de impresores patentados o "privilegiados" conocida como la *Stationers' Company* (Compañía de Papeleros), que por intermedio de sus funcionarios y miembros era capaz de vigilar el negocio de la impresión sin que el estado tuviera que gastar prácticamente nada. Su Cédula real confirió a la organización el poder de admitir y expulsar miembros del negocio de la impresión e imponer penalidades leves para las infracciones menores a los reglamentos del comercio. La Compañía resultaba en general diligente para hacer valer sus controles, ya que su propia posición monopolista descendía de su habilidad en convencer al gobierno de que estaba de parte de la autoridad establecida.

El sistema de concesiones exclusivas para la impresión se desbarató hacia fines del siglo XVII, en su mayor parte debido a los propios defectos esenciales y al desarrollo de la empresa privada en todos los campos de la producción. En la Inglaterra del siglo XVII los impresores monopolistas, ansiosos de aumentar su producción y sus beneficios, prepararon gran número de aprendices en el oficio. Pero cuando dichos aprendices llegaron al estado de oficial, descubrieron que sólo podían encontrar empleo con un impresor que poseyera licencia del gobierno. Como el edicto del gobierno limitaba el número de tales impresores y tampoco podían establecerse nuevas empresas impresoras, el confundido oficial se veía obligado a aceptar cualquier salario que ofrecieran los monopolistas, o a emplearse en publicaciones subrepticias como impresor "proscripto" sujeto a arresto y a castigo. En el siglo XVII, los impresores podían encontrar con facilidad grupos religiosos y políticos deseosos de financiar la producción ilegal de opúsculos y folletos que atacaban

los principios y prácticas de las autoridades existentes.

El aumento de la alfabetización y la consiguiente demanda de mayor cantidad de materiales impresos, el crecimiento de las empresas privadas en todos los campos de producción, y la difusión de herejías religiosas y políticas bajo la forma de Protestantismo y Democracia, todo contribuyó a la impotencia eventual del estado para mantener los monopolios de impresión.

Otra técnica vinculada muy estrechamente con la anterior se desarrolló en muchos países de Europa occidental: el sistema de licencias individuales para cada obra impresa. Este sistema, que en los siglos XVII y XVIII llegó a identificarse con el término "censura", a veces actuaba en unión de una prensa sujeta a licencia o monopolista; otras, mantenía a establecimientos impresores y editores de propiedad privada, bajo el control oficial. El sistema se desarrolló bajo auspicios seculares en el siglo XVI, cuando incluso los impresores monopolistas o estatales con frecuencia se encontraban incapacitados o renuentes a seguir las líneas políticas del gobierno. Los editores, por lo general, no tenían acceso a los negocios de estado y, por tanto, resultaban inhábiles para pronunciar juicios exactos sobre los asuntos sujetos a controversia que llegaban a la prensa. Para remediar este defecto, el estado exigía que las obras publicadas en campos específicos tales como la religión y la política, fueran sometidas a examen por sus representantes, quienes presumiblemente conocían lo que intentaba hacer el estado. En el siglo XVI ésta no era una tarea difícil, ya que el número de obras publicadas resultaba relativamente pequeño y el deber de inspección podía asignarse a un secretario de las principales autoridades religiosas o seculares.

A fines del siglo XVII, sin embargo, fue evidente la dificultad de proporcionar un control adecuado sobre la gran cantidad de materiales publicados por la prensa. El aumento en el número y complejidad de los problemas gubernamentales agravaba la carga del censor. Naturalmente, los impresores y editores se irritaron por los retrasos y vacilaciones inherentes al sistema, y con frecuencia expresaron su disgusto. Incluso no agradaba a los propios censores una obligación que los hacía responsables de satisfacer las demandas variables de la política pública y de los personajes públicos. Predecir los desarrollos de los objetivos y estrategias gubernamentales y oficiales, así como los efectos de las manifestaciones publicadas en particular, se convirtió en tarea casi imposible. Los políticos astutos que escalaban posiciones la evitaban con asiduidad. Era mejor dejar que un subordinado hiciera las decisiones y afrontara la crítica consiguiente.

FACULTAD BIBLIOTECA

El sistema de censurar artículos individuales de materia impresa, también se volvió cada vez más difícil a medida que el periódico se convirtió en el principal proveedor de información pública. La presión de las horas de cierre semanales, y más tarde diarias, el volumen creciente de ejemplares y la destreza y astucia de los periodistas, tendían a confundir a los censores. Nadie de importancia quería este puesto, y mucho menos la persona políticamente ambiciosa. En Inglaterra el sistema murió hacia fines del siglo XVII debido a su pesadez y más que nada, a que por entonces los partidos políticos se formaban en la tradición democrática. Dichos partidos no se inclinaban a confiarse el uno al otro la dirección y control exclusivos de un instrumento tan importante para lograr y mantener el poder público.

En la tradición jurídica anglo-norteamericana, la censura significaba la exigencia legal de que todos los materiales a imprimirse y ofrecerse para la distribución general, deben obtener primero un permiso o licencia oficial o, como lo llamaba la Iglesia Católica Romana, un *imprimatur*. Este tipo de reglamentación practicado bajo filosofías autoritarias era mucho más común que el otro. Se empleó por los gobiernos de Francia, Alemania, España y los estados italianos, así como por los primeros gobiernos coloniales en Norteamérica. En tiempos modernos, la palabra censura ha sido empleada en un sentido más amplio, particularmente por los especialistas en ciencias sociales, para incluir a todas las formas de reglamentación, ya impliquen una licencia o no. El significado anterior —empero— continúa aplicándose por juristas y algunos historiadores.

Un tercer método general de control de prensa empleado por los estatutos autoritarios, fue el proceso ante los tribunales por violación de normas de conducta legales aceptadas o establecidas. Dicho método tendió a desarrollarse en época posterior a los tratados anteriormente. Usualmente fue adoptado después del fracaso de los monopolios de estado o el régimen de licencias en cumplir con el control necesario. El mismo también representó un adelanto en la práctica, ya que los tribunales de derecho permitían por lo general que un individuo se aprovechara de las protecciones legales disponibles para las personas acusadas de un crimen. Esto resultaba particularmente cierto en Inglaterra, donde los tribunales —durante

muchas generaciones— habían construido un cuerpo de leyes procesales para la protección del inocente.

Dos campos tradicionales del derecho —traición y sedición— eran la base para el procesamiento de las personas acusadas o sospechosas de diseminar información u opiniones adversas a las autoridades. En cualquier sociedad organizada, autoritaria o de otra forma, la traición es el crimen fundamental contra la sociedad. En muchos sistemas de jurisprudencia, es la clave de la estructura legal que apoya al estado. Tres categorías de actos constituían traición. Intentar el derrocamiento del estado era traición; comprometerse en actividades que pudieran conducir a la caída del gobierno establecido, también era traición; y en muchos estados, invocar políticas que pudieran conducir a un derrocamiento era una actividad identificable como traición. Los individuos o grupos que trataban de llegar al público por medio de los canales de comunicación de masa podían incluirse ya fuera en la segunda o tercera de las categorías anteriores. El editor de un periódico u hoja que atacaba al gobierno podía ser acusado prontamente de "actividades que pudieran conducir al derrocamiento del estado".

Otro aspecto de la traición amenazaba también al impresor y al editor en los siglos XVI y XVII. En la mayoría de los países de Europa, el estado se identificaba con un gobernante o monarca particular. Amenazar la posición del monarca era amenazar la estabilidad del estado y —por tanto— resultaba traición. La pena para la traición era de muerte por lo general, pena que en ciertos períodos de la historia se convirtió en arma particularmente potente contra los disidentes. En otros períodos con diferente clima de opinión, la pena de muerte era un impedimento para obtener condenas, ya que no parecía razonable bajo ciertas circunstancias aplicar la última pena a algunas de las observaciones casuales y más bien inofensivas acerca de un régimen o de un monarca reinante.

En Inglaterra el proceso por traición nunca se aplicó en exceso para castigar a impresores y editores. Sólo tres impresores fueron ejecutados por publicar material que amenazaba la seguridad del estado, uno en el siglo XVI, otro en el XVII y otro en el XVIII. En muchos países modernos la figura delictiva se delimitaba cuidadosamente, ya fuera por restricciones constitucionales o legales para hacerla inaplicable al procesamiento de las opiniones. En años recientes, empero, el delito ha sido restaurado por gobiernos libertarios y autoritarios para castigar a personas que en tiempo de guerra

han tratado de ayudar al enemigo y de desalentar a sus compatriotas mediante materiales transmitidos por radio.

El control de la prensa bajo gobiernos autoritarios se facilitó también por el desarrollo de una rama del derecho conocida como sediciosa o sedición. La traición se reservó para las actividades que debiliten los cimientos del estado; la sedición se empleó para los escozores molestos del disidente y el no conformista.

Todos los países de Europa occidental durante el período autoritario, desarrollaron un método legal para llevar ante los tribunales a individuos que intentaban cambiar mediante la discusión o exhortación públicas, ya fuera el personal o las prácticas del estado. De acuerdo con las teorías del siglo XVII sobre la monarquía, el gobernante era fuente de la justicia y el derecho, y sus actos se encontraban más allá de la crítica popular. "Si se considera al gobernante como al superior del súbdito, y por la naturaleza de su posición como presumiblemente sabio y bueno... debe deducirse necesariamente que es erróneo censurarlo en forma abierta, que incluso si él está equivocado, deben señalarse sus faltas con el máximo respeto, y que —equivocado o no— ninguna censura debe lanzarse sobre él que pueda o llegue a disminuir su autoridad" [11].

En muchos estados, los procesos por sedición se efectuaban sin ninguna de las defensas ahora vinculadas con los juicios criminales. En Inglaterra, sin embargo, incluso los juicios por difamación sediciosa —tan comunes durante el período de los Estuardo—, se circunscribieron mediante procedimientos judiciales establecidos, comunes a todas las formas de juicios criminales. Estas defensas se desarrollaron como reacción contra los procesos arbitrarios por crímenes políticos en las actuaciones muy difundidas del tribunal inglés *Star Chamber*. Transferidos a los tribunales del *common law*, los crímenes contra el estado se volvieron menos arbitrarios en su procedimiento sin destruir la efectividad del remedio.

Un proceso por difamación sediciosa constituía el arma principal contra impresores y editores bajo los autoritarios Estuardo. La Corona estimulaba el proceso, designaba los jueces y proporcionaba los testigos. La ley definía el delito, y llegó a tiempo para comprender a todos los tipos de crítica y censura públicas. Cualquier cosa que disgustara a las autoridades se consideraba como fundamento de un proceso por sedición. El *Chief Justice* Holt del Tribunal Superior

[11] Sir James Fitzjames Stephen, *History of the Criminal Law of England*, Londres, Macmillan Co., 1883, vol. 2, pág. 299.

de Justicia (*Court of King's Bench*), estableció con firmeza esa doctrina en su pronunciamiento:

> Resulta doctrina muy extraña decir que no es difamación del gobierno, intentar convencer a la gente de que el gobierno está mal administrado por personas corruptas... Decir que se nombran funcionarios corruptos para administrar los asuntos, por cierto que constituye una reflexión sobre el gobierno. Si no se llama a la gente para que rinda cuentas de infundir a sus semejantes una mala opinión sobre el gobierno, ningún gobierno podría subsistir. Porque es muy necesario para todos los gobiernos que el pueblo tenga buena opinión de ellos. Y nada resulta peor para cualquier gobierno que se intenten crear animosidades sobre el desempeño del mismo; esto ha sido siempre considerado como un delito, y ningún gobierno puede estar seguro sin hacerlo [12].

Durante el siglo XVIII, el abandono de muchos principios autoritarios de gobierno, el surgimiento de partidos políticos y la difusión de doctrinas democráticas, hicieron difícil que se aplicara la ley sobre difamación sediciosa. Aunque los fiscales continuaron arrestando y trayendo a juicio a las personas que criticaban al gobierno o a sus funcionarios, y aunque los jueces insistían en definir la ley de acuerdo con principios autoritarios, los jurados se rebelaron y se negaron en general a pronunciar veredictos de culpabilidad. La experiencia con jurados tanto en Inglaterra como en las colonias norteamericanas, obligó a las autoridades a buscar otras armas contra la actividad en constante crecimiento de los editores de periódicos y folletos.

A lo largo del siglo XVIII, el autoritarismo se hallaba a la defensiva y los principios libertarios seguían su marcha. Las armas tradicionales contra la interferencia al gobierno tales como monopolios de estado, licencias y procesamientos, se volvían menos eficaces. Tenían que encontrarse nuevos medios para proteger la autoridad del estado. Los métodos ideados eran menos obvios en sus propósitos y más tortuosos en su funcionamiento. En lugar de publicaciones oficiales administradas por personas designadas por el gobierno, se compraron o subsidiaron con fondos estatales, diarios de propiedad privada. Durante el prolongado régimen de Walpole como primer ministro de Inglaterra, los escritores políticos tenían su lugar secreto en el presupuesto, los periódicos estaban unidos al gobierno gracias a fondos de la cuenta del servicio secreto, los directores de órganos de la oposición, por turno, eran amenazados

[12] *Rex vs. Tutchin*, 14 State Trials (1704), pág. 1095.

con un proceso o seducidos mediante el soborno. Los gobiernos dictatoriales de los tiempos modernos han tendido a continuar dichas prácticas como método efectivo de someter a la crítica pública y mantener a un grupo en el poder.

Estos métodos indirectos de control sobre los medios de comunicación de masa tienen la ventaja de aquietar los ataques provenientes de fuentes libertarias, ya que por lo general resulta difícil —si no imposible— rastrear la fuente de corrupción. Y aunque llegue a establecerse el hecho del control, las autoridades pueden siempre recurrir a este argumento: ya que los intereses privados emplean la prensa en su propio interés, el gobierno también tiene derecho a emplear todos los medios a su alcance para crear una actitud favorable a sus funcionarios y sus políticos.

Otro método de control indirecto popular en lo siglos XVIII y XIX, fue un sistema de impuestos especiales destinados a limitar tanto la circulación como las ganancias del material impreso, especialmente los periódicos que buscaban un público masivo. Un periódico que dependiera de la circulación de masa para su éxito financiero, por ese hecho resultaba menos necesitado de subsidios gubernamentales: por tanto, tendía a volverse más feroz en su tratamiento de los asuntos de gobierno. Los impuestos especiales sobre la publicidad y circulación tendían a reducir las ganancias de los periódicos sin hacer hincapié en los contenidos editoriales. Los "impuestos al conocimiento" británicos se convirtieron en violento problema político durante la primera mitad del siglo XIX. Fueron abolidos finalmente en 1861 [13].

TEMAS PERMITIDOS Y PROHIBIDOS

Se han descripto en líneas generales los principales instrumentos para controlar los medios de masa en los estados autoritarios. Ahora veamos los tipos de contenido que se consideraban ofensivos y por lo tanto prohibidos. De acuerdo con la filosofía autoritaria sobre la naturaleza y función del estado, todos los factores que actúan dentro del estado debían promover los objetivos y políticas del estado. Los medios de masa como factor importante de la sociedad, caían dentro de este principio general, y su contenido fue

[13] Fredrick S. Siebert, *Freedom of the Press in England 1476-1776*, Urbana, University of Illinois Press, 1952, pág. 322.

puesto a prueba y determinado con respecto a su contribución al logro de los fines establecidos. No era función de los medios determinar o cuestionar dichos fines. Esa función se reservaba para el individuo o grupo que ejercía el poder político.

Los autoritarios no se oponían con frecuencia a una discusión de los sistemas políticos en términos filosóficos amplios. No exigían una conformidad absoluta con un conjunto de principios teóricos. Se contentaban por lo general si los medios evitaban la crítica directa de los dirigentes políticos actuales y de sus proyectos, y con una benevolencia excepcional en círculos autoritarios modernos, toleraban una divergencia amplia referente a los principios políticos sobre los cuales descansaba su sistema. No se toleraba la tentativa abierta de echar abajo a las propias autoridades. La maquinaria política podía cuestionarse; los manipuladores de esa maquinaria, no; Isabel I —en el siglo XVI— permitió y a veces incluso alentó un margen extremo de discusión sobre los problemas corrientes, mientras no se cuestionase su autoridad para tomar las decisiones fundamentales.

El campo de discusión permisible se amplió a medida que se estrechaba la pirámide de grupos dentro de la sociedad. Se consideraba que el público en general, la masa de súbditos, era incapaz de comprender los problemas políticos. Por tanto, se limitaba cualquier discusión a cargo de este grupo. Los medios que intentaban llegar a este nivel de la sociedad eran vigilados con mayor cuidado, debido al peligro de perturbar a las masas, o de hacer que aquéllas desarrollaran un interés que no pudiesen comprender y frente al cual carecían de responsabilidad directa. Se permitía un margen de discusión más amplio en las asambleas generales que con frecuencia formaban parte de la maquinaria política autoritaria. Los miembros de este grupo se encargaban de las responsabilidades públicas. Así, en teoría, se podía confiar en que limitaran sus discusiones a los métodos para ayudar a la autoridad central en el logro de sus objetivos. Pero incluso en dichas asambleas había intervalos frecuentes y un monarca debía —en ocasiones— informar al grupo que estaba violando los poderes de la Corona. Las discusiones más importantes se reservaban para el concejo privado de asesores, al cual, debido a su dependencia de la autoridad central, se podían confiar los "secretos de estado".

La información sobre los asuntos de gobierno, diferente de la discusión sobre políticas gubernamentales, seguía el mismo modelo

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

general. En muchos estados autoritarios, no había prácticamente información publicada sobre los problemas y argumentos presentados en las reuniones del cuerpo asesor central. Las únicas decisiones anunciadas eran aquéllas que exigían la complacencia o el apoyo público general. Incluso las asambleas generales guardaban cuidadosamente sus puertas contra la curiosidad pública, y los miembros que discutían sus actuaciones fuera del recinto de la reunión, con frecuencia eran castigados. Como la asamblea no era representativa en consonancia con la tradición democrática, no había razón por la cual las presiones o instrucciones de las masas debieran estorbar sus deliberaciones. Aquí —de nuevo— entraba en juego la teoría sobre la responsabilidad pública. Ya que la asamblea era un cuerpo con responsabilidades tradicionales, debía permitírsele que actuara en una atmósfera libre de interferencia por parte de individuos o grupos carentes de tales responsabilidades.

EL AUTORITARISMO Y OTRAS TEORÍAS

Como se indicó en el prefacio, este volumen trata las teorías más importantes sobre el papel y la función de los medios de masa en la sociedad. Antes de pasar a considerar algunas aplicaciones contemporáneas, resultará útil en este punto el intento de señalar ciertas semejanzas y diferencias entre la teoría autoritaria y las otras.

Las teorías políticas marxistas se derivaron de los primeros autoritarios, y se modificaron para tomar en cuenta la revolución industrial y los problemas que originó. Para lograr sus fines, el comunismo enseña la necesidad de establecer una dictadura del proletariado a través del Partido Comunista. Dicha dictadura, que en el pensamiento comunista puede ser sólo una etapa de transición hasta que se liquiden los restos del capitalismo, se ajusta en teoría a otros tipos históricos de absolutismo. Los medios de comunicación de masa tienen como deber apoyar al estado. Cumplen sus propios fines ayudando a cumplir los fines del estado.

Sin embargo, el sistema soviético se diferencia de los demás sistemas autoritarios en dos aspectos. Primero, los comunistas colocan un énfasis mayor sobre el empleo positivo de los medios de masa como parte de la agitación para el logro de una revolución mundial. Bajo el comunismo, el estado no se contenta con evitar que los medios de masa intervengan en las políticas del estado; emplea activamente los medios para el cumplimiento de sus objetivos.

Una segunda diferencia —la más importante— es que bajo el comunismo, el estado mantiene un monopolio sobre todos los caminos para alcanzar a las masas. Otras dictaduras en el pasado han permitido que los medios de masa —o la mayor parte de ellos— siguieran en manos privadas como empresas capitalistas privadas, pero bajo el comunismo el estado "en defensa del público" posee y maneja todas las unidades de los medios de masa. No sólo el estado maneja los medios internos sino que establece— en la medida de sus posibilidades— un monopolio completo sobre la comunicación, imponiendo severas restricciones a la importación de materiales de origen extranjero. Ello se logra mediante un embargo sobre la importación de medios impresos extranjeros y mediante un control estricto sobre los receptores para el caso de los medios electrónicos.

El sistema autoritario se diferencia mucho de las doctrinas libertarias sobre la libertad de prensa. Toda la base filosófica del libre intercambio de ideas es extraña al pensamiento autoritario. Como la autoridad descansa en el estado (y la responsabilidad para la solución de los problemas públicos es un resultado de la autoridad), el primer deber de la prensa consiste en evitar la intervención con respecto a los objetivos del estado. Dichos objetivos están determinados por un gobernante o por una élite, antes que en "el mercado de las ideas", como predicaban los libertarios. La idea de que la prensa constituye un control sobre el gobierno no tiene sentido para el autoritario, que de inmediato pregunta: ¿quién controla la prensa?

Debería notarse que en los tiempos modernos muchos de los gobiernos nacionales básicamente autoritarios por naturaleza, han añadido un número de adornos libertarios a sus organizaciones, así como muchos estados democráticos de hoy conservan vestigios de absolutismo, y tanto los estados autoritarios como los libertarios han incorporado en muchos casos ciertas características del socialismo. Esto resulta particularmente cierto en el campo de los medios de comunicación de masa. Hitler reconoció la necesidad de mantener informados a sus compatriotas sobre los problemas esenciales que enfrentaba su gobierno y permitió que selectas unidades de la prensa actuasen sobre una base libre-empresista capitalista. Por otra parte los autoritarios nacionalizaron o socializaron con frecuencia muchos medios de masa, en particular las unidades más recientes en el campo electrónico. La radio siempre constituyó un monopolio de estado bajo los gobiernos totalitarios modernos.

Las teorías autoritarias tienen una cantidad de elementos comunes con la teoría de la prensa de la responsabilidad social recientemente desarrollada [14]. Ambas coinciden en que no debería permitirse a la prensa degradar la cultura de una nación y ambas postulan que cuando se determinan las metas precisas de la sociedad (claro que por métodos diferentes), no debería permitirse a los medios de masa interferir irresponsablemente con el logro de estos objetivos. Ambos sistemas reconocen que existe una relación entre responsabilidad y acción pero tienden a enfocar el problema desde puntos de vista opuestos. El autoritario niega que la prensa tenga la responsabilidad de determinar los objetivos, o el método para conseguirlos y debido a la falta de tal responsabilidad la prensa debería abstenerse de asumir un deber que está reservado para la autoridad central. Los defensores de la teoría de la responsabilidad social, empero, conservan la tradición democrática de que el público es al fin quien efectúa las decisiones e imponen a la prensa el deber de informar y guiar al público en una discusión inteligente. La prensa tiene la obligación de mantener alerta al público, y no desviar su atención o sus energías hacia lo irrelevante o lo insensato. El autoritario y el comunista están convencidos de que el estado debe controlar este proceso; el libertario asegura que cuanto menos tenga que ver la autoridad política con el proceso, mejor; y los defensores de la teoría de la responsabilidad social sostienen que, aunque los principios libertarios puedan ser básicamente justos, su actuación en el complejo de la sociedad contemporánea exige alguna forma de control, preferiblemente a cargo de los propios medios con un gobierno benevolente en el fondo, controlando en forma recatada las reglas del juego.

EL AUTORITARISMO EN EL MUNDO MODERNO

Ahora veremos algunas manifestaciones contemporáneas acerca del funcionamiento del concepto autoritario sobre el *status* y función de los medios de masa en la sociedad. No intentaremos describir el *status* de la prensa en los regímenes anteriores a la Segunda Guerra Mundial, de Hitler y Mussolini, ya que hoy ambos resultan en gran parte de interés histórico [15].

[14] Ver Capítulo 3.

[15] Para una compilación de leyes sobre la prensa italiana rígidamente

No cabe duda de que en el resto del orbe fuera del mundo socialista los teóricos autoritarios han tenido que admitir el influjo de los principios libertarios. Sin embargo las doctrinas libertarias con frecuencia resultan simplemente la fachada detrás de la cual los gobiernos siguen prácticas autoritarias. Los estudios de las Naciones Unidas donde los gobiernos nacionales informan sobre la situación en sus respectivos países, indican que la creencia en la libertad de expresión es una convicción popular tan arraigada por todas partes, que los países poseedores de medios de información siempre afirman que tienen una prensa libre. Sin embargo, en muchas naciones la libertad de expresión se ha adaptado para ajustarse a un modelo que carece de semejanzas con el concepto democrático occidental.

El conflicto entre los principios democráticos y las prácticas autoritarias en el mundo de hoy, se describe en un informe preparado por Salvador P. López a pedido del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas del cual transcribimos lo siguiente:

> En un mundo agobiado por la disputa ideológica y el nacionalismo insurgente, se ha producido una lucha cada vez más aguda por las mentes de los hombres. Se emplean técnicas altamente desarrolladas con propósitos de información, propaganda y adoctrinamiento, resultando que cada uno de éstos con frecuencia resulta imposible de distinguir de los demás.
>
> Inevitablemente, en esta lucha el derecho humano básico a la libertad de opinión se ha convertido, en muchas partes del mundo, en un accidente. Ello resulta cierto en los Estados autoritarios, pero incluso en otros países este derecho se encuentra amenazado constantemente por la tendencia a sacrificar la libertad con el interés ostensible de defender la libertad. El resultado es un problema social y político complejo, señalado por un juego continuo entre el abuso y los esfuerzos para corregir los abusos, entre los intentos de restringir la libertad y los intentos por ampliarla [16].

controlada, perteneciente a la era de Mussolini, donde el autor destaca la "singular posición y elevada misión política" otorgadas a la prensa por el fascismo, ver: Ugo Krieg, *La Legislazione Penale Sulla Stampi: Manuale Teorico-Practico,* Milán, A. Giuffré, 1942.

La transformación de la prensa germana en instrumento de propaganda gubernamental está descripta en: Alexander F. Riefer: "Government Control of Publishing in Germany", *Political Science Quarterly,* 57 (marzo 1942), págs. 73-97. El estado de la prensa alemana, las editoriales, la radio y el cine se trata con mayor detalle en un estudio extenso sobre la propaganda germana: Derrick Sington y Arthur Weidenfeld, *The Goebbels Experiment: A Study of the Nazi Propaganda Machine,* Londres, John Murray, 1943.

[16] Salvador P. López, *Freedom of Information, 1953.* Informe elevado al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York, 1953 (Archivos Oficiales, 16ª Sesión, Supl. nº 12), Doc. E/2426, pág. 15.

Dicho informe contiene un apéndice preparado por el secretariado del Instituto de la Prensa Internacional (Zurich) que trata de determinar la medida de las prácticas libertarias y autoritarias en el mundo de hoy:

> La mayoría de los doscientos cuarenta y ocho editores de cuarenta y un países que respondieron al cuestionario, agregó que existía una creciente tendencia, tanto en países democráticos como no democráticos, a restringir el libre acopio de noticias legítimas [17].
>
> .....
>
> La libertad de información hoy está especialmente amenazada. La experiencia de gobiernos durante la Segunda Guerra Mundial cuando la prensa debía aceptar una severa reducción de su libertad, y los especiales requisitos de seguridad en la subsiguiente "guerra fría", explican en parte la tendencia hacia la restricción de la prensa. El hecho de que algunos países todavía se encuentran técnicamente en guerra, ayuda a justificar controles no sólo para ellos sino para los países vecinos. Más aún, en algunos casos, las reyertas entre vecinos, de los cuales uno es totalitario y el otro democrático, llevan a esfuerzos para limitar la libertad de opinión existente en el último [18].

El informe de Zurich establece las siguientes categorías:

1. Países donde el control de prensa es completo. Ejemplos: Unión Soviética y sus satélites, China, Yugoslavia, Portugal, España.
2. Países donde es formalmente posible la crítica política a cargo de la prensa, pero en los que actúa la censura. Ejemplos: Colombia, Egipto, Siria.
3. Países donde leyes especiales de prensa u otra legislación discriminatoria, exponen a los editores al arresto y la persecución. Ejemplos: Unión Sudafricana, Irán, Pakistán, India, Irak, Líbano.
4. Países donde métodos no oficiales desalientan la oposición de la prensa. Ejemplo: Turquía, Argentina, Indonesia [19].

Durante una reunión del Instituto de la Prensa Internacional en Copenhague (mayo de 1955), se informó que en los últimos pocos años han sido silenciados en la Argentina más de cien diarios, incluyendo al internacionalmente famoso *La Prensa.* Muchas de estas publicaciones se clausuraron en base a cargos tales como publicar

[17] *Idem, ibidem,* pág. 60.

[18] *Idem, ibidem,* pág. 61.

[19] Debería destacarse que los ejemplos citados fueron registrados sobre la base de informaciones recibidas en 1953. El *status* de la prensa en algunos de los países mencionados puede haber cambiado desde entonces.

una fotografía que mostraba multitudes en manifestación, vender ilegalmente papel para diarios racionado, y la falta de comodidades higiénicas en los talleres [20].

Otra tentativa de examinar las prácticas de prensa sobre una base regional, se efectúa periódicamente por el Comité sobre la Libertad de Prensa de la Asociación Interamericana de Prensa. El informe que abarca el período octubre de 1954 - abril de 1955, expresaba: "Hace seis meses se informó que aproximadamente el veinte por ciento de los habitantes del hemisferio occidental viven bajo una u otra forma de censura. Desde entonces ha habido escasa mejoría, con la única excepción de Nicaragua. La libertad de prensa no existe o está limitada en una forma u otra en la Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela" [21].

El servicio noticioso norteamericano *Associated Press*, ha efectuado durante varios años un examen semestral sobre las condiciones de la prensa mundial, recopilado por sus corresponsales. El examen correspondiente al último semestre de 1954 informó que ocurrieron pocos cambios con respecto al *status* de la prensa mencionado en ocasiones anteriores. Se señalaron prácticas autoritarias en algunos países latinoamericanos y en el Medio Oriente. Se divulgó que las publicaciones locales estaban bajo control estricto en Portugal, España, Yugoslavia, Irán, Egipto, Irak y Arabia Saudita. China comunista mantiene un control interno completo sobre todos los medios. Se ha arrestado a editores de periódicos en el Perú; se han expropiado diarios en Colombia; se han censurado noticias en Venezuela. Luego de varios años de haber sido expropiado por el gobierno de Perón, el famoso diario argentino *La Prensa* fue devuelto a sus dueños. En Brasil se impuso censura a los diarios locales luego del cataclismo político de noviembre de 1955 [22].

El *Times* de Nueva York comentó editorialmente —desde un punto de vista libertario— el informe para el primer semestre de 1954, en la forma siguiente:

> Muchos gobiernos todavía no se atreven a permitir que su propio pueblo o el mundo entero sepan lo que ocurre en los territorios que controlan. Ésta es la esencia del último informe de *Associated Press* sobre la censura,

[20] George Ed Williamson, "IPI Vows Full Publicity Attack on Press Enemies", *Editor & Publisher*, 88 (21 de mayo de 1955), pág. 74.
[21] Robert U. Brown, "IAPA Vows to Fight Political Opression", *Editor & Publisher*, 88 (2 de abril de 1954), pág. 12.
[22] *Times* de Nueva York, 25 de diciembre de 1955, pág. 4, col. 1.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA ROSARIO

> hecho público ayer. La verdad completa no es asequible en Rusia, China o cualquier país controlado por los comunistas; ni en Yugoslavia, que posee su propia marca de comunismo anti-Moscú; ni en otros países gobernados por dictaduras como España, Irán y Egipto... Las razones de la censura no cambian. La censura existe siempre y está en todas partes, destinada a ocultar hechos que pudieran herir a quienes detentan el poder [23].

Como antes se indicara, muchas naciones del orbe fuera del mundo socialista tienden, bajo la presión de la opinión mundial, a dar por lo menos forma verbal a los principios libertarios en sus pronunciamientos oficiales sobre el *status* de los medios de masa. Portugal es uno de los escasos países que afirma sin equívocos su posición autoritaria. La constitución de Portugal (artículo 22) contiene la siguiente disposición: "La opinión pública es un elemento fundamental de la política y administración del país; constituirá un deber del estado protegerla contra todos los instrumentos que la deforman en el sentido opuesto a la verdad, la justicia, la buena administración y el bienestar común" La constitución de Portugal dice también (artículo 23) que como la prensa ejerce una función pública no puede —por tanto— negarse a insertar cualquier noticia oficial de dimensiones normales sobre asuntos de importancia nacional, que le sea enviada por el gobierno.

Un punto de vista algo similar al de Portugal lo expresa una disposición de la constitución del Ecuador (artículo 187), al establecer que "el fin primero del periodismo es defender los intereses nacionales, y constituye un servicio social digno del respeto y el apoyo del estado"

Las autoridades egipcias también han sido sumamente claras al anunciar en forma pública su política hacia la prensa. Lo que va a leerse está tomado de una proclama emitida el 26 de enero de 1952:

> En los intereses de la seguridad nacional, se establece por la presente una censura general que continuará en vigor hasta nuevo aviso, en todo el territorio y aguas territoriales de Egipto. La censura se aplicará a todo el material escrito o impreso, fotografías, paquetes y encomiendas que entren, salgan o circulen por Egipto; todos los mensajes enviados por telegrafía o telefonía, sin hilos o de otro modo; todas las noticias, informaciones u otro material radiotrasmitido; las representaciones teatrales, films cinematográficos, discos fonográficos o cualesquiera otros medios de reproducción auditiva o visual, con la excepción de que todo el material y todos los mensajes ori-

[23] *Times* de Nueva York, 5 de julio de 1954, pág. 10 col. 2.

ginados o dirigidos al Gobierno Real Egipcio estarán eximidos del control de la censura [24].

Aunque tanto la India como Pakistán han adoptado disposiciones constitucionales para proteger la libertad de expresión en la tradición libertaria occidental, a ambos países les ha resultado difícil evitar las prácticas autoritarias Por lo general, justifican dichas prácticas sobre la base de la seguridad nacional. La Corte Suprema de la India ha establecido que la garantía constitucional sobre la libertad de expresión, permite la legislación que exige el depósito de una obligación de garantía a cargo de un editor acusado de hacer circular material inconveniente (*State of Bihar vs. Shailabala Devi*, Corte Suprema de la India, 26 de mayo de 1952) [25]. En Pakistán se aprobó en 1952 una ley "para estipular medidas especiales con respecto a las personas que actúan de manera perjudicial para la defensa, los asuntos exteriores y la seguridad de Pakistán". La ley autoriza al gobierno central para que expulse a cualquier extranjero, o imponga las restricciones sobre los nacionales que se especifiquen en el texto. Entre los poderes concedidos por la ley, figura que "todo el material o cualquier material referente a un tema particular, antes de su publicación, se someterá al examen de la autoridad especificada en la orden". El gobierno central también posee la facultad de "prohibir por un período específico la publicación de cualquier diario, periódico, folleto u otra publicación" (Ley nº XXV de 1952) [26].

Una práctica común en algunos países que profesan principios libertades, consiste en la suspensión de toda la protección constitucional a los derechos civiles durante un lapso específico. Verbigracia, la Asamblea Legislativa de El Salvador, por decreto del 26 de setiembre de 1952, suspendió por treinta días las garantías de los artículos 154, 158 (1), 159 y 160 de la Constitución, que incluían la libertad de expresión y diseminación de opinión, el secreto de la correspondencia y la libertad de asociación y reunión.

El desarrollo de la industria cinematográfica como medio de entretenimiento e información planteó algunos problemas especiales de reglamentación y control tanto para estados autoritarios como libertarios. Con respecto a los países que aplican principios autori-

[24] Naciones Unidas, *Yearbook on Human Rights for 1952*, Nueva York, Naciones Unidas, 1954, págs. 55-56.

[25] *Cit.* en *idem, ibidem,* págs. 131-132.

[26] Véase el texto completo en *idem, ibidem,* págs. 212-216.

tarios, el problema consistía simplemente en desarrollar la maquinaria y las técnicas para lograr objetivos predeterminados. En los países libertarios, el cine ofrecía una cantidad de nuevos problemas que todavía hoy no han sido resueltos del todo [27].

En casi todos los países del mundo, el teatro ha estado sujeto a una supervisión oficial de una u otra forma. Las primeras películas mudas estaban tan vinculadas al teatro por su función (entretenimiento) como por su presentación (en salas teatrales), que en general los gobiernos aplicaban la misma filosofía y las mismas reglamentaciones a ambas formas de presentación. Empero, pronto aparecieron varias diferencias, entre ellas el desarrollo de los films educativos, documentales y noticiosos; el ascenso de centros productores de películas (gigantescos y monopolistas), especialmente en los Estados Unidos, y sobre todo los efectos crecientes del film sobre una audiencia dilatada y con frecuencia escasamente educada.

En consonancia con los principios autoritarios, el problema básico no resultaba demasiado complejo. El film debería tratarse exactamente como cualquier otro medio de comunicación de masa. Al igual que libros, revistas y periódicos, el film no debería interferir con la consecución de los objetivos del estado; de ser ello posible, debería contribuir definitivamente a la consecución de esos fines. El único problema radicaba en cómo lograr mejor dichos propósitos. Algunos gobiernos establecen un organismo oficial dentro de uno de sus ministerios, encargado de la supervisión y censura de los films. Resulta difícil conseguir información reciente sobre los métodos empleados en varios estados extranjeros, pero en muchos países el cuerpo supervisor oficial se adscribe al Departamento de Educación, o constituye una unidad separada compuesta por miembros de varias divisiones del gobierno [28].

Es incuestionable que el film, ya sea de argumento, un documental o un noticioso, llega a tener efecto poderoso sobre las actitudes y opiniones del público. Tanto la Alemania nazi como la Italia fascista efectuaron embargos estrictos sobre los films norteamericanos, poco antes de la Segunda Guerra Mundial, basándose en que constituían una propaganda del concepto libertario y la política norteamericana. Hitler, como la Rusia soviética, adoptó la

[27] Ver Capítulo 2, pág. 77.

[28] John E. Harley (en 1940) realizó una compilación sobre los métodos de reglamentación empleados por gobiernos extranjeros, que fue publicada como Capítulo V en *World-Wide Influences of the Cinema,* Los Ángeles, University of Southern California Press, 1940.

posición de que todas las formas artísticas debían conformarse a los ideales del estado y, en ninguna forma, denigrarlos o falsificarlos.

John E. Harley, presidente del Comité de Relaciones Internacionales del Instituto Norteamericano de Cinematografía, describió la situación como sigue:

> Es asunto de simple observación que los films norteamericanos han moldeado en gran parte las opiniones e ideas de pueblos de todo el mundo, en lo referente a los Estados Unidos y a su gente. Puede aceptarse este punto sin mayor discusión. El cuidado extremo ejercido por los censores nacionales demuestra cuánto aprecian el poder del cine sobre su pueblo. Ninguna persona juiciosa puede estudiar las reglas de censura de los diversos países sin asombrarse ante el afán censorio nacional por la dieta cinematográfica cultural, importada del extranjero o de fuentes locales. Muchas personas, sin duda, llegarán a sonreír si comparan las reglas de censura que existen en distintas naciones [29].

Debido a la influencia política y cultural del film, muchos países —incluyendo regímenes democráticos— han intentado aumentar su producción y distribución nacionales respectivas, mediante ayuda financiera y medidas protectoras a la vez. El dominio de Hollywood sobre el mercado mundial del film ha tendido a acelerar dichos esfuerzos. Gran Bretaña, Francia, Italia y la Argentina son ejemplos de países que subsidian la industria cinematográfica como asiento de interés público [30].

Los gobiernos autoritarios dan respuestas igualmente definitivas al problema de controlar y ordenar los medios electrónicos más nuevos de comunicación de masa, las transmisiones de radio y televisión. Dos factores dictaron la política del estado sobre dichos medios. Primero, los principios generales del autoritarismo brindaron sólida base para la reglamentación. La radio y la televisión, lo mismo que los medios más antiguos, deben apoyar los intereses del gobierno y ayudar al fomento de los objetivos culturales y políticos de la autoridad central. El segundo factor fue la naturaleza de los medios, en lo relativo a la comunicación electrónica. Todos los tipos de transmisión requerían el empleo de ondas electromagnéticas, cuya ofecta era limitada. Dichos canales eran propiedad del estado; en consecuencia, su empleo estaba sujeto al control del estado.

[29] *Idem, ibidem,* pág. 2.

[30] Planificación Política y Económica, *The British Film ndustry,* Londres, PEP (Political and Economic Planning), 1952, págs. 167-177.

La mayoría de los estados autoritarios han establecido monopolios estatales completos sobre la transmisión. El funcionamiento y la programación de radio y televisión dependen de un órgano gubernamental oficial, responsable de llevar a cabo los objetivos de gobierno. Prácticamente ningún estado autoritario ha adoptado el sistema británico de una sociedad pública, o el sistema norteamericano de transmisiones de libre empresa, pertenecientes a particulares.

Como las transmisiones de todas clases no limitan su alcance a los límites territoriales de un estado nacional, surgen varios problemas especiales de control y reglamentación. Primero, ¿qué proporción del espectro electrónico recibe cada país? Este problema ofrece complicaciones internacionales, y resultó en varias conferencias mundiales sobre asignaciones de frecuencia. En la mayoría de los países, el empleo nacional interno de las ondas del aire está controlado por acuerdos internacionales, negociados bajo los auspicios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. La asignación de canales específicos a los gobiernos nacionales, está sujeta a una negociación internacional y en su mayor parte ha sido estatuida por acuerdo general. Una excepción la constituye el empleo de frecuencias de onda corta para la transmisión internacional, que todavía sigue siendo un problema sobre el cual no han podido ponerse de acuerdo las principales naciones.

Un segundo problema inherente a la naturaleza de la transmisión es el control interno de las señales que provienen del exterior, y atraviesan las fronteras nacionales de un estado. Los libros, las revistas, los periódicos y los films pueden detenerse en la frontera e inspeccionarse en cuanto a su contenido inconveniente. Los mensajes radiales, a causa de que ignoran las fronteras nacionales, presentan un problema irritante para muchos gobiernos Una solución es ignorar los acuerdos internaciones e "interferir" las longitudes de onda pertenecientes a los estados vecinos. Otra, consiste en establecer controles rígidos sobre la tenencia y el uso de receptores.

SUMARIO

La teoría moderna del autoritarismo resulta resumida sagazmente por el famoso escritor británico Samuel Johnson, que tomó parte en la controversia del siglo XVIII sobre los valores de la autoridad y la libertad:

Toda sociedad tiene derecho a preservar la paz y el orden público y, por tanto, el justo derecho de prohibir la propagación de opiniones que arrastren una tendencia peligrosa. Decir que el magistrado posee este derecho, es emplear una palabra inadecuada; la sociedad es quien lo posee, la sociedad cuyo agente es el magistrado. Éste puede encontrarse moral o teológicamente equivocado al restringir la propagación de opiniones que considere peligrosas, pero está políticamente acertado [31].

El peligro de . . . una libertad sin límites y el peligro de limitarla, han provocado un problema en la ciencia del gobierno, que el entendimiento humano parece incapaz de resolver hasta ahora. Si sólo puede publicarse lo que la autoridad civil ha aprobado previamente, el poder debe ser siempre la medida de la verdad; si cada soñador de innovaciones puede propagar sus proyectos, no habrá arreglo; si cada murmuración sobre el gobierno puede difundir descontento, no habrá paz; y si cada escéptico en teología puede enseñar sus locuras, no habrá religión [32].

Como se expresó al comienzo de este capítulo, extensas porciones del globo durante lapsos muy prolongados han aceptado los principios básicos del autoritarismo como guía para la acción social. Dichos principios han resultado particularmente penetrantes en el control, reglamentación y empleo de los medios de comunicación de masa. Y aunque las propias teorías han sido descartadas en muchos países democráticos, las prácticas de los estados autoritarios han llegado a influir las prácticas democráticas. En algunos casos, casi han obligado a los gobiernos libertarios a adoptar medidas protectoras que —en ciertos aspectos— no se distinguen para nada de los métodos totalitarios.

31 James Boswell, *Boswell's Life of Johnson,* ed. por G. B. Hill, revisado y ed. por L. F. Powell, Oxford, Clarendon Press, 1934, vol. 2, pág. 249.
32 Samuel Johnson, *Lives of the English Poets,* ed. por G. B. Hill, Oxford, Clarendon Press, vol. 1, págs. 107-108.

2

LA TEORÍA LIBERTARIA DE LA PRENSA

FRED S. SIEBERT

Como otras teorías sobre el *status* y la función de los medios de comunicación de masa en la sociedad, la doctrina libertaria es un desarrollo de los principios filosóficos que proporcionan una base para la estructura social y política dentro de la cual actúan los medios. El liberalismo, como sistema social y político, tiene un marco establecido para las instituciones que funcionan dentro de su órbita, y la prensa (como las demás instituciones) se encuentra condicionada por los principios que sustentan la sociedad de que forma parte.

Durante el último siglo, gran parte del mundo civilizado ha profesado su adhesión a los principios del liberalismo. Hoy, a excepción de los países comunistas, la mayoría de las naciones —al menos en teoría— basan sus organizaciones sociales y políticas sobre las teorías del liberalismo. Con una dispersión cultural y geográfica tan amplia de dichas doctrinas, no sorprende que se hayan desarrollado variaciones significativas en los trabajos prácticos de instituciones sociales, incluyendo los medios de comunicación de masa. Por ejemplo, la radiodifusión tal como actúa en los Estados Unidos puede tener poco en común con la radiodifusión bajo el gobierno libertario de Francia o Brasil.

POSTULADOS BÁSICOS

Para comprender los principios que rigen la prensa bajo los gobiernos democráticos, debe comprenderse la filosofía básica del liberalismo como se desarrolló en los siglos XVII y XVIII. Las naciones capitalistas de hoy deben su nacimiento a principios que se desarrollaron gradualmente a partir de las exploraciones teóricas de gran número de pensadores individuales. Dichos pensadores, a su vez, fueron influidos directamente en sus especulaciones por los acontecimientos sociales, políticos y económicos de sus épocas.

Los principios de la filosofía libertaria, como los del autoritarismo, se basan en las respuestas a los interrogantes sobre la naturaleza del hombre, la naturaleza de la sociedad y la relación del hombre con ella, y la naturaleza del conocimiento y de la verdad. Aunque los filósofos libertarios pueden tener muchas diferencias, poseen un número de lazos comunes que los identifican como pertenecientes a una escuela o sistema general de filosofía.

El hombre, dicen los libertarios, es un animal racional y un

fin en sí mismo. La felicidad y el bienestar del individuo son la meta de la sociedad, y el hombre (como organismo pensante) es capaz de organizar el mundo a su alrededor y de tomar decisiones que promuevan sus intereses. Aunque los hombres con frecuencia no ejercen sus poderes de razón concedidos por Dios para resolver problemas humanos, a la larga tienden —mediante la suma de sus decisiones individuales— a promover la causa de la civilización. El hombre se diferencia de los animales inferiores por su habilidad de pensar, de recordar, de utilizar su experiencia y de formular conclusiones. Debido a esta habilidad única, el hombre es único. Es la unidad principal de la civilización así como su motor. La realización del individuo, por tanto, se convierte en la meta esencial: la meta del hombre, de la sociedad y del estado.

Los libertarios han ofrecido diversas versiones sobre el origen de la sociedad, pero todas concuerdan en que la función principal de la sociedad consiste en promover los intereses de sus miembros individuales. Muchos adherentes del liberalismo lanzan una mirada nostálgica al hombre en estado de naturaleza, donde no se hallaba gravado por muchos adornos de la civilización. Aunque indudablemente la sociedad puede contribuir en gran medida al bienestar del hombre, al mismo tiempo deberían encontrarse protecciones contra la tendencia de la sociedad a asumir el papel principal y convertirse en un fin en sí misma. Los filósofos del liberalismo niegan enfáticamente que el estado sea la expresión más alta del esfuerzo humano, aunque admiten con ciertas vacilaciones que el estado es un instrumento útil e incluso necesario. El estado existe como método para brindar al individuo un medio ambiente en el que pueda realizar sus propias potencialidades. Cuando deja de fomentar este fin, se convierte en un obstáculo que debería abolirse o modificarse drásticamente. La filosofía liberal no acepta la proposición de que una sociedad se convierte en una entidad separada más importante que los miembros individuales que la componen.

La teoría libertaria sobre la naturaleza del conocimiento y de la verdad se asemeja mucho a las doctrinas teológicas de los primeros cristianos. El poder de razonar era concedido por Dios, lo mismo que el conocimiento del bien y del mal. Con tal herencia de su Hacedor, el hombre podía lograr un conocimiento del mundo que lo rodeaba mediante sus propios esfuerzos. Sobre esta base, los libertarios construyeron una superestructura que difería en forma drástica de la desarrollada por los filósofos de la Edad Media.

La herencia del hombre resultó menos importante, y su habilidad individual para resolver los problemas del universo, más evidente.

Razonar era actuar sobre la evidencia de los sentidos, no como en tiempos anteriores después que se hubiera agotado toda la autoridad, sino como el único camino para encontrar una explicación autorizada. La verdad era algo que podía diferenciarse de lo que se había enseñado antes (como lo sostenía la Reforma), pero todavía era una entidad distinguible y precisa capaz de demostración para todos los hombres pensantes. La concepción de que existe una explicación básica inexpugnable y demostrable para los fenómenos naturales (como la desarrollaron la experimentación y observación mecanicistas), se convirtió en el modelo sobre el cual los filósofos libertarios empezaron a generalizar en todos los campos del conocimiento. Aunque el camino hacia la verdad podía extenderse a través de una ciénaga de controversia y discusión, lo que se encontraba al final del camino era preciso, demostrable y aceptable para los hombres racionales.

EL DESARROLLO DEL LIBERALISMO

El siglo XVI brindó las experiencias; el siglo XVII vio el desarrollo de los principios filosóficos; el siglo XVIII puso en práctica dichos principios. Harold Laski, cuyo *The Rise of European Liberalism* es la historia y el análisis principales del liberalismo occidental, ha señalado que la filosofía social siempre es la progenie de la historia y resulta ininteligible, salvo en términos de los acontecimientos de los cuales surgió. Los descubrimientos geográficos del siglo XVI brindaron nueva amplitud a las mentes de los hombres. Fueron directamente responsables de la expansión y consiguiente protección del comercio, y de la destrucción de las actitudes tradicionales mediante el conocimiento de pueblos extranjeros y costumbres extranjeras.

Los descubrimientos científicos y geográficos influyeron sobre las mentes de los hombres, poniendo énfasis en la racionalidad del universo y la posibilidad de comprenderlo mediante un paciente análisis. El siglo XVII estaba convencido de que todo el universo se encontraba controlado por un conjunto de leyes que podían reducirse a una estricta formulación matemática. Newton, Copérnico, Képler y Tycho-Brahe sentaron las bases para la construcción de

un nuevo universo mecanicista. El progreso —en el sentido occidental— adquirió nuevo significado. Ésta era una nueva edad con formas nuevas de pensar. Descartes fue probablemente la figura principal en el cambio de lo viejo a lo nuevo. Insistiendo en la supremacía de la razón, desafió a toda la fe en el poder y la autoridad. Resultaba implícita en su filosofía la supremacía de una concepción secular opuesta a una concepción teológica del universo. El hombre estaba forzado a confiar en sí mismo antes que en una divina Providencia.

Aunque la Reforma fue tanto una disputa teológica como política, se convirtió en el padre renuente del liberalismo occidental. Los puritanos en Inglaterra, con la Biblia como autoridad, se rebelaron contra la autoridad de la iglesia, pero pronto descubrieron que estaban favoreciendo el hábito del juicio individual. Y el racionalismo en religión condujo inevitablemente al sectarismo, al deísmo y al secularismo. La Reforma produjo también una pauta de discusión y controversia que congeniaba con los tiempos, y como la religión y la política se encontraban tan interligadas, dicha pauta fue transferida con prontitud al campo puramente secular.

Otro factor que afectaba el desarrollo del liberalismo era la aparición de la clase media. En muchos países de Europa occidental, los intereses de la clase comercial en desarrollo exigían un fin a las disputas religiosas. También requirieron limitaciones a los poderes reales y a los privilegios especiales de la nobleza. La empresa capitalista era incompatible con las nociones medievales sobre el *status* y la seguridad. El contrato libre se convirtió en la base del liberalismo económico que reclamaba la edad de expansión. Ni a la iglesia ni al estado se les permitía cuestionar la adecuación moral de una sociedad adquisitiva que se empeñaba con diligencia en abastecer las necesidades de los hombres.

Inglaterra fue la fuente principal de filosofía política en el siglo XVII, siglo que comenzó con el ascendiente total de los principios autoritarios y terminó con el triunfo del liberalismo. La Revolución de 1688 condujo a la supremacía del Parlamento sobre la Corona, a la creación de un sistema de partidos y, por sobre todo, a la justificación del derecho de revolución. John Locke fue el apologista y teórico de los desarrollos británicos, y su filosofía política afectó profundamente a todos los libertarios occidentales subsiguientes. Basando sus conclusiones sobre métodos empíricos, Locke desarrolló una teoría de la soberanía popular, radicando el centro del poder en la voluntad del pueblo. El gobierno era meramente un depositario a quien el pueblo había delegado autoridad y a quien podía retirársela. Su filosofía política justificaba las limitaciones al poder soberano, la existencia de derechos populares en forma de ley, la tolerancia de una diversidad de opiniones compatibles con la unidad política y un orden económico que proporciona la libertad de la empresa individual. La ley de la naturaleza y el pacto social son las doctrinas esenciales de la filosofía de Locke. Sostuvo que el hombre, bajo la apariencia de la razón, ha abandonado sus derechos personales al estado a cambio de la garantía de que el estado reconocerá y mantendrá sus derechos naturales. Negó la validez política del gobierno eclesiástico y abogó convincentemente por la tolerancia religiosa, excluyendo —por supuesto— a los elementos subversivos del estado. Los aspectos revolucionarios de Locke lo hicieron fuente de inspiración tanto para la revolución norteamericana como para la francesa, y mucha de su fraseología halló eco en la Declaración de la Independencia norteamericana y los Derechos del Hombre franceses.

El "Iluminismo" de los siglos XVII y XVIII contribuyó inconmensurablemente a la aceptación y difusión de los principios libertarios. Su propósito básico fue liberar al hombre de todas las restricciones exteriores sobre su capacidad de emplear la razón para resolver problemas religiosos, políticos y sociales. "La idea básica que sostiene todas las tendencias del iluminismo fue la convicción de que el entendimiento humano es capaz, por su propio poder y sin recurrir a la ayuda sobrenatural, de comprender el sistema del mundo, y que este nuevo modo de conocer al mundo conducirá a un nuevo modo de dominarlo. El iluminismo buscó ganar el reconocimiento universal con este principio en las ciencias naturales e intelectuales, en la física, en la ética, en las filosofías de la religión, de la historia, del derecho y de la política"[1].

EL LIBERALISMO Y LA PRENSA

Con este fondo podemos ahora discutir los efectos de la filosofía libertaria sobre el *status* y la función de los medios de comunicación de masa. Las importantes contribuciones del liberalismo

[1] Ernst Cassire, "Enlightenment", en Edwin R. A. Seligman (editor), *Encyclopedia of the Social Sciences,* Nueva York, Macmillan Co., 1935, vol. 5, pág. 547.

en este campo fueron la insistencia sobre la importancia del individuo, la confianza en sus poderes de razonamiento y el concepto de derechos naturales, entre los cuales ocuparon su lugar la libertad de religión, de palabra y de prensa. El difunto profesor Carl Becker ha indicado los presupuestos básicos en forma sucinta:

> La doctrina democrática sobre la libertad de palabra y de prensa, la consideremos como derecho natural e inalienable o no, se basa sobre ciertos presupuestos. Uno de éstos es que los hombres desean conocer la verdad y estarán dispuestos a ser guiados por ella. Otro, es que el exclusivo método de llegar a la verdad, a la larga resulta mediante la libre competencia de opinión en el mercado abierto. Otro es que, ya que los hombres diferirán invariablemente en sus opiniones, a cada uno se le debe permitir manifestar, en forma libre e incluso con energía, su propia opinión, siempre que conceda a los demás el mismo derecho. Y el presupuesto final es que de esta tolerancia mutua y comparación de opiniones diversas, surgirá la que parezca más racional y será aceptada en general [2].

El siglo XVIII completó la transferencia de la prensa de los principios autoritarios a los libertarios. A comienzos del siglo, agonizaba el sistema autoritario de control de prensa. Se había abandonado el poder de la Corona para reglamentar la prensa, la iglesia había sido reemplazada como agencia reguladora, y habían sido abolidos los monopolios de estado sobre el negocio editorial. Para el fin del siglo, los principios libertarios estaban conservados como reliquias en la ley fundamental del país, con frases constitucionales protectoras de la libertad de palabra y de prensa. Por lo menos tres ingleses y un norteamericano efectuaron contribuciones significativas hacia esta transición: John Milton en el siglo XVII, John Erskine y Thomas Jefferson en el XVIII y John Stuart Mill en el XIX.

John Milton escribió en la *Areopagitica*, publicada en 1644, un argumento majestuoso para la libertad intelectual en la tradición literaria. Aunque no sea una manifestación amplia de los principios básicos sobre libertad de palabra y de prensa, resultó para su tiempo un poderoso argumento contra los controles autoritarios. Milton estaba personalmente irritado frente a la censura puritana de sus propios trabajos, y denunció la teoría y práctica de las licencias. Básicos para su argumentación eran los presupuestos de que los hombres, ejerciendo la razón, pueden distinguir entre lo cierto y lo equivocado, lo bueno y lo malo, y que para ejercer dicho talento el

[2] Carl L. Becker, *Freedom and Responsibility in the American Way of Life*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1945, pág. 33.

hombre debería tener acceso ilimitado a las ideas y pensamientos de los demás hombres. Milton confiaba en que la Verdad era precisa y demostrable, y que poseía poderes únicos de supervivencia cuando se le permitía hacer valer sus derechos en un "encuentro libre y abierto". A partir de Milton se han desarrollado los conceptos contemporáneos del "mercado abierto de ideas" y el "proceso de auto-justicia": dejar que todos los que tengan algo que decir, estén libres para expresarse. Lo cierto y lo bueno sobrevivirán; lo falso y lo malo serán vencidos. El gobierno debería mantenerse fuera de la batalla y no inclinarse a favor de un lado o del otro. E incluso aunque lo falso pueda conseguir una victoria temporaria, lo que es verdad, al llamar en su defensa fuerzas adicionales, sobrevivirá al fin mediante el proceso de auto-justicia.

Milton reconoció que el derecho a la libre discusión podía limitarse, pero evitó cualesquiera principios generales sobre los que podrían basarse estas limitaciones. Quería la libertad frente a la censura gubernamental para los hombres serios que sostenían opiniones honestas, aunque divergentes. Como pensaba que no vivían de conformidad con sus niveles de honestidad, llegaba a negar la libertad completa a los católicos romanos y a los periodistas efímeros de su tiempo. Su exhortación poderosa a la libertad intelectual, por desgracia tuvo escaso efecto sobre sus contemporáneos, pero su obra fue recordada en el siglo XVIII y circuló profusamente en Inglaterra y Norteamérica.

Ninguna manifestación amplia sobre el problema de la relación del gobierno con la prensa, apareció impresa entre Milton y John Stuart Mill. Empero, la presión de los problemas prácticos de reglamentación produjo un número de adiciones (y de elaboraciones) a las tesis miltonianas. Diversas personalidades tales como Lord Camden, John Wilkes, "Junius" y Thomas Paine, contribuyeron tanto a la teoría como a la aplicación del concepto "libertad de prensa". El más claro del grupo del siglo XVIII en Inglaterra, fue John Erskine. En su defensa de editores acusados de violar la ley, adelantó los principios libertarios sobre libertad de palabra y de prensa. Erskine manifestó su posición con claridad al defender a Paine por publicar *The Rights of Man*: "La proposición que me propongo sostener como base de la libertad de prensa, y sin la cual resulta una expresión vacía, es la siguiente: que cada hombre, sin intentar engañar, sino buscando informar a otros con lo que su propia razón y conciencia —incluso erróneamente— le hayan dictado como verdadero, pueda dirigirse a la razón universal de toda la nación, ya sea

sobre temas de gobierno en general o sobre el de nuestro país particular"[3].

John Stuart Mill se acercó al problema de la autoridad frente a la libertad desde el punto de vista de un utilitarista del siglo XIX. Para Mill, la libertad era el derecho del individuo maduro a pensar y actuar como le plazca, mientras no dañe a nadie el hacerlo. Toda acción humana (dijo Mill) debería tender a crear, mantener y aumentar la mayor felicidad para el mayor número de personas; porque buena sociedad es aquélla donde el mayor número posible de personas disfrutan de la mayor cantidad posible de felicidad. Uno de los medios principales para que la sociedad asegure que sus miembros contribuyan en gran medida a este fin, consiste en concederles el derecho de pensar y actuar por sí mismos.

Trasladando estas ideas generales sobre la libertad a la específica libertad de expresión, Mill expone cuatro proposiciones básicas. Primero, si silenciamos una opinión, de acuerdo con todo lo que sabemos estamos silenciando la verdad. Segundo, una opinión equivocada puede contener un grano de verdad necesario para encontrar la verdad completa. Tercera, incluso si la opinión aceptada comúnmente es la verdad completa, el público tiende a afirmarla no sobre fundamentos racionales sino como un prejuicio, a menos que esté obligado a defenderla. Por último, salvo que la opinión mantenida comúnmente se discuta de cuando en cuando, pierde su vitalidad y su efecto sobre la conducta y el carácter.

El énfasis de Mill sobre la importancia de la libertad de expresión individual se evidencia en la siguiente cita, bien conocida, de su trabajo *On Liberty*:

> Si toda la humanidad menos uno fuera de una opinión, y una sola persona fuera de opinión contraria, la humanidad no estaría más justificada en silenciar a esa sola persona que ésta, si tuviera el poder, estaría justificada en silenciar a la humanidad. Si una opinión fuera una posesión personal, sin valor salvo para su propietario; si ser molestado en su disfrute fuera simplemente una ofensa personal, resultaría diferente si la ofensa se infligiera a algunas personas, o a muchas. Pero el mal peculiar de silenciar la expresión de una opinión consiste en que se roba a la raza humana; a la posteridad tanto como a la generación presente; a aquellos que disienten de la opinión, aún más que a aquellos que la sostienen. Si la opinión es cierta, están privados de la oportunidad de cambiar error por verdad; si

[3] Thomas B. Howell (compilador), *A Complete Collection of State Trials, Londres*, 1704, vol. 22, pág. 414 (Defensa de Paine, a cargo de Erskine, por la publicación de *The Rights of Man*).

> equivocada, pierden —lo que es casi un beneficio tan grande— la percepción más clara y la impresión más viva de la verdad, producida por su colisión con el error[4].

Thomas Jefferson fue filósofo y estadista, hombre de ideas y hombre de acción, que intentó llevar sus ideas a la práctica. Mediante la fusión de las dos corrientes del liberalismo, el legalismo y tradicionalismo de Inglaterra con el racionalismo más radical de Francia, ansiaba crear un gobierno que proporcionara tanto la seguridad como la oportunidad para el individuo. Jefferson estaba firmemente convencido de que, aunque los ciudadanos individuales puedan equivocarse al ejercer su razón, la mayoría como un grupo, en forma inevitable, efectuaría decisiones sanas. Para facilitar este proceso, los individuos de una sociedad deberían estar educados e informados; de ahí el interés de Jefferson por los instrumentos de educación. Para el individuo maduro, la prensa resultaba una fuente de información y conducta esenciales, y para poder cumplir adecuadamente su función en una democracia, la prensa debería estar libre del control del estado. Jefferson infería que la principal función de gobierno era establecer y mantener una estructura dentro de la cual el individuo pudiera perseguir sus propios fines. La función de la prensa consistía en participar en la educación del individuo, y al mismo tiempo protegerlo contra las desviaciones del gobierno relativas a sus propósitos originales.

Aunque Jefferson, como figura política, sufrió mucho a causa de calumnias de la prensa de su tiempo, mantuvo su convicción de que —a pesar de sus errores y vituperio—, la prensa debería estar sujeta a un mínimo de interferencia a cargo del gobierno federal. En su Segundo Mensaje Inaugural, proclamó incluso que un gobierno que no podía sostenerse bajo la crítica merecía caer, y que la verdadera fuerza del gobierno federal radicaba en su complacencia para permitir, y en su habilidad para resistir, la crítica pública. La concepción de Jefferson sobre la función de la prensa se sintetiza en las líneas siguientes:

> Ningún experimento puede resultar más interesante que el que estamos probando ahora, y que confiamos culminará en establecer el hecho de que el hombre puede gobernarse por la razón y la verdad. Nuestro primer objetivo debería ser, por tanto, dejarle abiertas todas las vías hacia la ver-

[4] John Stuart Mill, *On Liberty*, ed. por Alburey Castell, Nueva York, F. S. Crofts and Co., 1947, pág. 16.

dad. La más eficaz encontrada hasta ahora, es la libertad de prensa. Por eso es la primera acallada por aquellos que temen la investigación de sus acciones. La firmeza con que el pueblo ha soportado los últimos abusos de la prensa, el discernimiento que ha manifestado entre lo verdadero y lo falso, demuestran que se le puede confiar con seguridad que escuche todo lo verdadero y lo falso, y que formule un juicio correcto entre ellos. Sostengo, por lo tanto, como cierto que abrir las puertas de la verdad, y fortalecer el hábito de poner a prueba todo por la razón, son las esposas más eficaces que podemos colocar en manos de nuestros sucesores, para evitar que esposen al pueblo con su consentimiento [5].

El cambio en los medios de masa de los principios autoritarios a los libertarios en Inglaterra y Norteamérica, no se logró de la noche a la mañana, sino a lo largo de varios siglos. El *Bill of Rights* inglés de 1689 no mencionaba a la prensa. Sin embargo, la libertad de prensa estaba implícita en el reconocimiento de una demanda insistente para la protección del individuo frente al poder arbitrario. La batalla principal para establecer la libertad de los medios de masa se libró en el siglo XVIII, y a la vanguardia de dicha lucha figuraban los impresores y editores de periódicos. Con la abolición del sistema de licencias de 1694, la prensa se encontró sujeta a procesos por sedición así como también a restricciones más indirectas, tales como impuestos especiales, subvenciones y reglamentaciones contra el acceso a los archivos del Parlamento. Uno a uno fueron superados dichos obstáculos, no sin prolongadas controversias y, en ocasiones, la oposición violenta por parte de funcionarios del gobierno y sus defensores.

Hubo dos luchas principales en el siglo XVIII para establecer los principios libertarios en lo relativo a la prensa. Una se refirió a la difamación sediciosa; la otra trató del derecho de la prensa a publicar los documentos del gobierno. Como se señaló en el capítulo 1, página 33, el gobierno —tanto en Inglaterra como en las colonias norteamericanas— intentó controlar la crítica abierta de sus actividades mediante procesos por difamación sediciosa. Los jueces, nombrados por la Corona, frecuentemente simpatizaban con la tentativa del gobierno para evitar que la prensa perturbara al público. Durante el siglo XVIII, los tribunales adhirieron al principio de que el material publicado que atacara a las políticas del gobierno o a sus funcionarios, tendía a socavar al estado y por tanto resultaba ilegal.

[5] Thomas Jefferson, *The Writings of Thomas Jefferson*, ed., por Andrew A. Lipscomb, *Memorial edition*, Washington, D. C., Thomas Jefferson Memorial Association, 1904, vol. 11, págs. 32-34.

De acuerdo con el sistema inglés de jurisprudencia, el problema de si las palabras publicadas eran peligrosas o "sediciosas", o no, resultaba evidente de la mera lectura de las mismas y, por ende, podía determinarse por el jurado. A principios del siglo XVIII, los jurados en Inglaterra y en Norteamérica comenzaron a rebelarse contra esta división de funciones. Acicateados tanto por los editores como por los dirigentes políticos libertarios, se negaron a pronunciar condenas. La *Libel Act* de Fox solucionó la controversia en 1792, concediendo al jurado el derecho de determinar la tendencia dañina del material publicado.

Un problema afín, que provocó cuestiones más serias, fue si el editor podía justificar la publicación de palabras reconocidamente dañinas, o no, basado en que constituían una relación cierta y exacta. Durante el siglo XVIII, los juristas sostuvieron que las palabras ofensivas para el gobierno eran punibles, fueran ciertas o falsas. Los principios libertarios triunfaron finalmente con el establecimiento de la verdad como defensa procesal en Norteamérica por disposiciones constitucionales, y en Inglaterra mediante una *Parliamentary Act* (1843).

Otra liza en que lucharon por el poder los principios libertarios, fue el Parlamento, que durante siglos había excluido a los extranjeros y prohibido las notas escritas por temor a que el público pudiera inmiscuirse en las discusiones. Hacia fines del siglo XVIII, una refriega decisiva se convirtió en triunfo para la democracia. Los periódicos de la época sostenían que, ya que el Parlamento representaba los intereses del pueblo, sus debates deberían estar abiertos al público. La prensa como medio de llegar al público, por tanto, tenía el derecho —así como el deber— de informar al público de lo que ocurría en el Parlamento; en consecuencia, el Parlamento no tenía el derecho de poner trabas al ejercicio de esta función. Los círculos oficiales tradicionales de Gran Bretaña protestaron horrorizados frente a esta pretensión, pero luego de una serie de escaramuzas la prensa resultó ganadora.

La contienda por el reconocimiento de las doctrinas libertarias en lo relativo a la prensa, culminó en la formulación y adopción de *Bills of Rights* que incluían disposiciones para establecer la libertad de prensa. Esta libertad se unía en muchas declaraciones a la libertad de palabra y de religión. Las declaraciones sobre la libertad de prensa en los primeros *Bills of Rights* norteamericanos, precedían a las disposiciones sobre palabra y religión, y en la mayoría de las discusiones tempranas resultaban menos controvertibles que el proble-

ma de la religión. En un período que abarca no más de veinte años, se incorporaron las protecciones a la libertad de prensa a la mayoría de las constituciones de los estados norteamericanos y a la constitución federal.

La fraseología del derecho a la libertad de prensa en los *Bills of Rights* era necesariamente vaga y sujeta a interpretaciones variables. Sólo estaban de acuerdo en un punto todas las interpretaciones: la libertad de prensa no era absoluta sino sujeta a limitaciones. El problema de qué limitaciones podían imponerse adecuadamente a la prensa se convirtió en el tema de discusión más importante bajo el liberalismo.

Los juristas de la Inglaterra del siglo XVIII hicieron la primera tentativa para definir los límites de la libertad de prensa. Dos eminentes jueces ingleses, lord Masfield y el *Chief Justice* Blackstone, adelantaron una interpretación basada en la tradición inglesa conservadora. Ambos defendían la superioridad de la ley (tal como la definían los tribunales y el Parlamento) sobre el concepto de libertad de prensa. Ambos consideraban ilegal la censura bajo la forma de licencias. Se negaban a ir más allá de esas ideas, al sostener que el control de los abusos de la prensa era función apropiada de la ley.

La manifestación de Blackstone, que circuló ampliamente en los estados norteamericanos, resume la posición legalista del siglo XVIII:

> La libertad de prensa es en verdad esencial para la naturaleza de un estado libre, pero consiste en no establecer ninguna restricción previa sobre las publicaciones, y no en la libertad de censura en materia criminal una vez publicadas. Cada hombre libre tiene el derecho indudable de exponer los sentimientos que desee ante el público; prohibir esto, es destruir la libertad de prensa; pero si publica lo que es impropio, malicioso o ilegal, debe afrontar las consecuencias de su propia temeridad... así se deja todavía libre la voluntad de los individuos; sólo el abuso de esa voluntad libre es objeto del castigo legal. De esta forma tampoco se coloca ninguna restricción sobre la libertad de pensamiento o investigación; todavía queda disponible la libertad del sentimiento privado; diseminar o hacer públicos los malos sentimientos, destructores de los fines de la sociedad, es el crimen que corrige la sociedad [6].

Tanto Erskine como Jefferson lucharon por una interpretación más amplia de la protección constitucional de la prensa frente al control gubernamental, que la que Mansfield o Blackstone estaban

[6] Sir William Blackstone, *Comentaries on the Law of England*, Chicago, Callaghan, 1899, vol. 2, Br. iv. Sec. 152, págs. 1326-27.

dispuestos a aceptar. La tesis de Erskine fue que aunque la materia publicada fuera errónea y pudiera afectar en forma adversa los intereses del estado, no deberían aplicarse penalidades al editor honesto y sincero en sus propósitos e intención. Jefferson sostenía que mientras la prensa debería sujetarse a la penalidad por daños a los individuos, no debería serlo por injurias a la reputación del gobierno. Definir las limitaciones adecuadas sobre la libertad de los medios, es el problema más inquietante que enfrenta el defensor de los principios libertarios. Incluso hoy, como veremos más adelante en este capítulo, no se ha alcanzado ningún acuerdo en los círculos democráticos sobre la esfera propia del control gubernamental y la reglamentación de los diversos tipos de medios de masa.

STATUS Y FUNCIÓN DE LOS MEDIOS DE MASA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Con ese fondo que nos ayuda a comprender los conceptos libertarios, podemos examinar ahora el *status* y función de los medios de comunicación de masa en las sociedades capitalistas. En las sociedades basadas sobre principios libertarios, el *status* de la prensa se convierte en un problema de adaptación a las instituciones políticas democráticas y al modo de vida democrático. El gobierno —en una democracia— es el servidor del pueblo. Como tal, se encuentra en relación muy diferente con sus adherentes que la del gobierno autoritario. Sin embargo, aunque el gobierno está subordinado y es responsable ante el público en general, no llega a identificar cabalmente sus fines con los fines de sus ciudadanos. Se han inventado innumerables recursos en los países democráticos para evitar que los gobiernos retrocedan a prácticas autoritarias, o subviertan los "derechos inalienables" de sus ciudadanos individuales.

La base para un sistema libertario de prensa fue desarrollada por Milton y Locke en el siglo XVII, como ya se indicó; los detalles fueron elaborados y puestos en práctica en el siglo XVIII; y el sistema se expandió por todo el mundo cuando el liberalismo se hallaba en su cenit, en el siglo XIX. Prácticamente todos los países democráticos del mundo adoptaron las teorías libertarias y las incorporaron a sus constituciones o leyes fundamentales.

De acuerdo con el concepto libertario, las funciones de los medios de comunicación de masa son informar y entretener. Se desarrolló una tercera función como correlato necesario de las otras,

para brindar una base de apoyo económico y de esta forma asegurar la independencia financiera. Esta fue la función de ventas o publicitaria. En esencia, el propósito fundamental de los medios consistía en ayudar a descubrir la verdad, ayudar en el proceso de solucionar los problemas políticos y sociales presentando toda forma de evidencia y opinión como bases para las decisiones. La característica principal de este proceso radicó en su libertad frente a los controles o a la dominación gubernamentales. El gobierno, junto con sus funcionarios, era frecuentemente parte interesada en forma directa en la solución de una disputa. Por lo tanto, no debería poseer la ventaja adicional del acceso exclusivo al público que, al fin, efectuaba las decisiones. Ni tampoco debería tener el derecho o el poder de interferir en la presentación de argumentos de la oposición. Así se desarrolló un refinamiento de la función de la prensa como institución política. Se encargó del deber de evitar que el gobierno transgrediera sus límites. Con palabras de Jefferson, tenía que brindar el control sobre el gobierno que ninguna otra institución podía efectuar.

Los teóricos libertarios supusieron que, de la multiplicidad de voces de la prensa, alguna información que llegara al público sería falsa y algunas opiniones erróneas. Empero, el estado no tenía el derecho de restringir lo que consideraba falso y erróneo. Si lo hacía, tendería inevitablemente a suprimir lo que resultaba crítico del estado, o contrario a las opiniones de los funcionarios del gobierno. El procedimiento optativo, como lo defendían los libertarios, fue dejar sometido al público en general a un aluvión de informaciones y opiniones, algunas posiblemente verdaderas, algunas posiblemente falsas y algunas que contenían elementos mixtos. En última instancia, podía confiarse en que el público digeriría todo, para descartar lo que no estuviera al servicio del interés público y aceptar lo que sirviera a las necesidades del individuo y de la sociedad de la que formaba parte. Ese era el bien conocido proceso de autojusticia.

Los libertarios también supusieron que en una sociedad democrática existiría una multiplicidad de voces disponibles (o que alcanzaran efectivamente) para el público. Que cada hombre que tiene algo que decir sobre los problemas públicos, pueda expresarse prescindiendo de si lo que tiene que decir resulta cierto o falso, y que el público decida en resumidas cuentas. En ningún momento de la historia dicho presupuesto se encontró en completo acuerdo con los hechos. Algunos hombres tenían habilidades superiores para la

expresión verbal; algunos hombres tenían el interés, la energía y el impulso para expresarse; y algunos tenían acceso más directo que otros a auditorios públicos. Pero en teoría, todos tenían la misma oportunidad, si no la misma habilidad o los mismos medios de acceso.

Los libertarios se opusieron a los monopolios gubernamentales de las vías de comunicación. Sostenían que cualquiera, ciudadano o extranjero, que tuviera inclinación a ello debería poseer la oportunidad ilimitada de ser propietario y manejar una unidad de comunicación de masa. El campo estaba abierto para todos. Se presumía también que los medios de masa actuarían en una sociedad capitalista donde la libre empresa sería principio rector. Esto quería decir que los instrumentos de comunicación serían de propiedad privada y competirían en un mercado abierto. Cualquiera con el capital suficiente podría iniciar una empresa de comunicaciones, y su triunfo o fracaso dependerían de su habilidad de lograr un beneficio. El beneficio, en realidad, dependía de su habilidad para satisfacer a sus clientes. Al final, el éxito de la empresa estaría determinado por el público que buscaba servir.

Los teóricos libertarios nunca enfrentaron a fondo el problema del apoyo económico a los medios de masa. Se oponían al apoyo gubernamental ya que conducía a la tiranía y confiaban en que el sistema de empresa privada capitalista se abriría paso. Los diferentes medios han desarrollado en el curso de la historia distintos métodos de apoyo. Los primeros medios impresos, especialmente libros, contaban casi exclusivamente con las ventas directas del producto a los consumidores. El comprador brindaba la base económica. Dicha práctica ha continuado en las industrias del libro y del cine. Los primeros periódicos y revistas pronto descubrieron una fuente lucrativa de ingresos proveniente de la venta de "noticias" o avisos, y desarrollaron así una función adicional de la prensa: estimular el consumo y vender los productos. El crecimiento de la publicidad como fuente importante de apoyo económico para la prensa, se advirtió particularmente en Gran Bretaña y Norteamérica, y en estos países los periódicos y las revistas resultaban los más libres de la tiranía gubernamental. Otras regiones del globo industrialmente menos adelantadas, en donde los bienes de consumo se distribuían con menor amplitud, enfrentaban mayores dificultades para aumentar los ingresos provenientes de la publicidad. Las diferencias culturales también desempeñaron su papel al dilatar la función de venta de los medios de masa. Como resultado de ello,

el apoyo económico en algunos países derivaba primordialmente de las ventas directas al consumidor, o en ciertos casos de los subsidios provistos por ciertos intereses externos. El apoyo económico a los medios contemporáneos se considera más adelante en este capítulo; pero puede decirse aquí que, de acuerdo con las teorías libertarias, cualquiera que posea los medios económicos puede entrar en el campo de las comunicaciones, y su supervivencia depende de la habilidad para satisfacer las necesidades y exigencias de sus consumidores frente a la competencia de otras unidades que buscan el mismo mercado.

¿Cuáles son, entonces, los principales controles que actúan sobre los medios de masa en una sociedad democrática? A pesar de todo lo dicho, el estado —por medio de sus diversas agencias— no puede dejar de tomar cierta parte en el proceso de las comunicaciones. Los libertarios reconocen este hecho, pero afirman que cuanto menos se comprometa el gobierno, mejor. De esta suerte, se suscita el problema de la medida en que se debe dejar participar al gobierno. Por lo general, el estado maneja el sistema postal mediante el cual se distribuyen algunos de los medios. En muchos países, el estado maneja también los sistemas telefónicos y telegráficos por cuyo intermedio tiene oportunidad de imponer reglamentaciones. El estado controla las importaciones y exportaciones y, sobre todo, el estado aplica impuestos. Mediante cualesquiera de dichos instrumentos, el estado podría imponer restricciones especiales sobre los medios de masa.

En la mayoría de las sociedades democráticas, el principal instrumento de control resulta el sistema judicial. En los Estados Unidos los tribunales son supremos, ya que no sólo aplican la ley del país a la prensa, sino que determinan también cuándo las demás ramas de gobierno se extralimitan en su autoridad al imponer restricciones que pudieran violar las garantías constitucionales. En último análisis, bajo nuestro sistema constitucional, los tribunales determinan los límites que puede alcanzar el gobierno ejerciendo su autoridad sobre los medios de masa. En otros países democráticos, cumplen esta función la tradición o la legislatura.

En lugar de la supervisión del estado, la teoría libertaria ofrece un tipo de control más informal por medio del proceso de autojusticia y por medio de la libre competencia en el mercado de información, opiniones y entretenimiento. La función principal del estado consiste en mantener una estructura estable dentro de la cual puedan actuar entre sí las fuerzas libres del individualismo. En

ocasiones, dicha interacción puede resultar caótica y los resultados, improductivos. Sin embargo, a la larga debe preferirse este proceso a la dirección autoritaria.

El problema más persistente que enfrentan las sociedades democráticas es determinar las limitaciones adecuadas a la libertad de expresión en los medios de masa. Como ha sido indicado, todos los filósofos libertarios concuerdan en que la libertad de expresión no es absoluta sino limitada. ¿Qué restricciones, entonces, pueden imponerse dentro de la estructura democrática sin violar las doctrinas liberales? Desdichadamente, no se han desarrollado principios generales para ayudar a la solución del problema. La única guía es la aceptación histórica de las limitaciones específicas sin el auxilio de un concepto unificador.

El profesor Zechariah Chafee ha indicado algunos de los métodos empleados para controlar o suprimir los medios de masa: la exigencia de que los libros u otras publicaciones tengan una licencia por adelantado, la censura del material ofensivo antes de la publicación o mientras se efectúa la publicación, el secuestro del material ofensivo, los mandamientos contra la publicación de un periódico o libro o de materiales específicos de los mismos, las fianzas o cauciones en previsión de calumnias u otras publicaciones ofensivas, la declaración compulsiva de la propiedad y la autoría, las penalidades criminales posteriores a la publicación para los materiales censurables, la acción civil por daños y perjuicios posterior a la publicación, la rectificación de las calumnias y otras aserciones erróneas con posterioridad a la publicación, la discriminación en el acceso a las fuentes y a las facilidades noticiosas, las prohibiciones y restricciones especiales a la prensa en idioma extranjero, la discriminación y negativa en el empleo de facilidades de comunicación para la distribución del material, la interferencia con la importación, la protección del *copyright* o su negativa, los impuestos, los subsidios discriminatorios, la interferencia con la compra, la lectura o la audición [7].

Han sido aceptados universalmente varios tipos de limitaciones sobre la libertad de prensa, compatibles con los principios libertarios. Todos los gobiernos democráticos reconocen el deber del estado de proteger las reputaciones de los individuos. Algunos estados cumplen este deber con mayor asiduidad que otros, pero todos

[7] Zechariah Chafee, Jr., *Government and Mass Communications,* Chicago, University of Chicago Press, 1947, 2 vols., págs. 62-68.

reconocen la necesidad de evitar que los medios de masa injurien o difamen a los miembros de la sociedad. Por lo general, la ley ofrece protección al individuo, ley que es aplicada por los tribunales. Se han injertado sutilezas innumerables en la ley de difamación, resultando en muchos casos en forzosas dificultades. Las diferencias culturales pueden afectar también la aplicación de la ley de difamación, asegurando dentro de una cultura particular métodos diversos para proteger las reputaciones individuales. Se presenta un problema particularmente difícil cuando las palabras perjudiciales se aplican a un individuo que es también funcionario público. De acuerdo con las doctrinas libertarias, como individuo debería ser protegido pero como funcionario público debería estar abierto a la crítica pública. En este caso, los tribunales de comienzos del siglo XIX volvieron a intentar varias distinciones impracticables. El resultado final es que en los Estados Unidos tanto los funcionarios públicos como los candidatos a cargos públicos encuentran escasa protección en la ley de difamación.

Otra restricción sobre la prensa —aceptada comúnmente— es la prohibición contra la diseminación de materiales obscenos e indecentes. No se han desarrollado principios básicos y sólidos para apoyar las leyes contra la obscenidad, salvo que tales restricciones son necesarias para proteger la moralidad. La propia moralidad resulta difícil de definir, y tanto los tribunales como las legislaturas han luchado durante varios siglos para llegar a una definición aceptable de obscenidad. La definición de obscenidad ha sido determinada, en general, por una minoría agresiva, o por la estimación de algún juez sobre el estado corriente de moralidad. Aunque algunos libertarios se oponen a todos los tipos de control basados en la obscenidad, la mayoría concuerda en que el estado tiene la obligación de proteger a la sociedad, o por lo menos a algunas de sus partes, de las publicaciones lascivas e indecentes.

Más de dos siglos de discusión se han dedicado al derecho del estado a protegerse contra la diseminación de información y opinión que pudieran rebajarlo o socavarlo entre sus adherentes. Los autoritarios dieron una respuesta directa e inequívoca al problema [8], pero para lo libertarios la solución no es tan simple. Como se advirtió en el capítulo anterior, los autoritarios reconocieron el derecho del estado a proteger su reputación, de la misma manera que los

[8] Cfr. Capítulo I, pág. 27.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

libertarios admitieron el derecho del individuo a su protección frente a las pubicaciones difamatorias.

Aunque el *common law* de Inglaterra brindaba una base para castigar las reflexiones sobre el gobierno, dicho cuerpo legal nunca congenió con el temperamento norteamericano. La independencia norteamericana fue lograda con la ayuda de ataques tanto razonados como vituperables contra las autoridades coloniales británicas, en los que tomaron parte muchos norteamericanos prominentes. Estos mismos norteamericanos, cuando organizaron su propio gobierno, estaban predispuestos a reconocer el valor de la crítica sin inhibiciones a los funcionarios públicos y a los asuntos públicos. En general, los revolucionarios comprendieron que la vieja ley sobre difamación sediciosa ya no tenía más aplicación en la nueva república. Empero, cuando los líderes se abocaron a la difícil tarea diaria de un gobierno que abarcaba un territorio geográfico extenso y una población dispersa, el problema de afirmar la autoridad hizo que los funcionarios se inclinasen a volver a actitudes y prácticas tradicionales.

Muchos de los gobiernos estatales recientemente establecidos restauraron la difamación sediciosa del *common law*, en particular durante el tenso partidismo de las campañas políticas. Debido a su naturaleza federal, el gobierno nacional no podía aplicar la ley criminal inglesa. Por tanto, volvió a la legislación para protegerse en tiempos de violencia e inseguridad. La *Alien and Sedition Law* de 1798 fue una tentativa para otorgar al gobierno el poder de protegerse contra la crítica injustificable. La administración de la ley a cargo de los federalistas con propósitos políticos partidistas, chocaba con los principios democráticos arraigados del público norteamericano. Como resultado, no se hicieron más tentativas en este sentido durante todo el siglo XIX. Los estados individuales abandonaron gradualmente la doctrina inglesa de la difamación sediciosa, y por el tiempo en que se hizo cargo la democracia de Jackson, la ley resultaba anticuada.

La característica del concepto libertario sobre la función de la prensa en la sociedad (que lo distingue de las demás teorías consideradas en este volumen), es el derecho y el deber de la prensa para servir como control extralegal sobre el gobierno. La prensa debía evitar que los funcionarios del estado abusasen o se excediesen en su autoridad. Debía convertirse en el guardián del funcionamiento de la democracia, siempre vigilante para señalar y descubrir cualquier práctica arbitraria o autoritaria. Y para

cumplir adecuadamente esta función, la prensa tenía que estar por completo libre del control o la tiranía de aquellos elementos frente a quienes debía protegerse. Como el liberalismo estuvo obligado a luchar durante varios siglos contra el autoritarismo, consideró al gobierno establecido su mayor enemigo. Sin embargo, podía lograrse que la autoridad gubernamental sirviera los intereses del liberalismo si resultaba posible encontrar controles fuertes y eficaces sobre su uso. La prensa era un instrumento que, junto con otras salvaguardias, podía cumplir esta función. Bajo el autoritarismo tradicional así como en los países socialistas, los intereses del pueblo se identificaban teóricamente con los intereses del estado. Por ello, lo que los liberales llaman "control sobre el gobierno", era para los autoritarios simplemente una tentativa de impedir o de interferir con el cumplimiento de los objetivos del estado.

Aunque los fundadores del sistema de gobierno norteamericano sostuvieron que la función política de la prensa era suprema, se asignaban también a los medios de masa otras actividades importantes para el funcionamiento adecuado de una sociedad democrática. Los medios fueron considerados como instrumentos principales para la educación de adultos. Debían ser las vías por donde el público general recibiera la información y la discusión sobre asuntos de importancia pública. No bien se acababa de implantar el sistema postal federal, se autorizaron las tarifas reducidas para fomentar el crecimiento de diarios y periódicos. El éxito de la democracia se afirmó gracias a un electorado inteligente e informado, y los medios de masa— junto con las escuelas públicas— se encargaron de brindar al público materiales educativos. Los medios debían contribuir al desarrollo de las artes y ciencias, a la elevación de los gastos públicos y al progreso en el negocio práctico de la vida diaria. Los autoritarios no disentían al asignar funciones educativas a la prensa, ya que de acuerdo con su sistema tanto las instituciones educativas como los medios de masa debían estar guiados por el mismo principio: el cumplimiento de los objetivos del estado.

LA PRENSA EN LA TEORÍA LIBERTARIA MODERNA

Ahora pasamos de la teoría que sustenta el funcionamiento de la prensa en base a los principios libertarios, a una discusión sobre la actuación de los medios de masa en la sociedad contemporánea. Gran Bretaña, los Estados Unidos y algunos Dominios británicos

siguen un modelo común en lo que ha sido descripto como tradición anglo-norteamericana. Una cantidad de los países democráticos más jóvenes ha intentado imitar o transplantar esta tradición con diversos grados de éxito, y sus fracasos y logros habrán de considerarse más adelante en este capítulo. Veamos ahora la actuación de los medios de masa en los Estados Unidos.

El siglo XX se ha enfrentado con el problema de aplicar la teoría libertaria a los problemas contemporáneos referentes a los medios de masa. Toda la contribución efectuada ha surgido de las experiencias de dos guerras mundiales y del desarrollo y expansión de los nuevos medios de comunicación tales como el cine y la radiodifusión.

Durante las dos guerras mundiales, el problema inmediato consistió en establecer los principios que dirigen la diseminación de expresiones que pudieran interferir con el objetivo inmediato del gobierno: ganar la guerra. La doctrina libertaria pura no adoptó ninguna medida con relación a los efectos catastróficos de una guerra mundial o, en lo que a ello respecta, una guerra local. En forma vaga, los libertarios habían convenido en que un gobierno tenía derecho a protegerse de la destrucción bajo circunstancias especiales, pero no habían efectuado ningún análisis razonado sobre la medida en que un estado podría restringir la libertad de expresión en tiempo de guerra. Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno estableció un sistema de censura para los mensajes que salieran y llegaran, pero no intentó amordazar los medios de masa dentro de las fronteras territoriales de los Estados Unidos. Se puso en marcha un sistema de censura voluntaria con la cooperación de los medios de masa, principalmente periódicos y revistas. El mismo sistema —con procedimientos mejorados— se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial, esta vez con inclusión de la radio.

Una contribución importante surgida de las experiencias de tiempo de guerra, fue la tentativa de la Corte Suprema de los Estados Unidos para definir los límites de la libre discusión en una democracia. Algunos miembros del tribunal reconocieron que bajo condiciones especiales tales como una guerra mundial, las libertades tradicionales del individuo debían adecuarse al objetivo inmediato. El problema radicaba en encontrar la fórmula que conservaría el concepto libertario de libertad todo lo que fuera posible, permitiendo que el estado llevara a cabo su programa sin interferencias u obstrucción indebidas. Los gobiernos autoritarios, por supuesto, no se preocuparon del problema, pero para los gobiernos

libertarios era un asunto serio y confuso. Durante la guerra, la Corte Suprema adoptó la posición de que si existía una *tendencia razonable* a que la discusión obstruyera el esfuerzo de guerra, tal discusión podía considerarse un delito y castigarse a sus participantes. Los pensadores liberales y los juristas se apresuraron a criticar al tribunal por apartarse de los principios libertarios tradicionales, y poco después de la guerra la Corte cambió su criterio al adoptar la fórmula propuesta originalmente por los jueces Brandies y Holmes. El juez Holmes introdujo la fórmula en el caso Schenck con estas palabras: "El problema en cada caso radica en si las palabras empleadas lo son en tales circunstancias y resultan de tal naturaleza como para crear un peligro claro y presente, que provoque los males sustantivos que el Congreso tiene el derecho de evitar. Es un problema de proximidad y grado" [9].

Esta fórmula ha trascendido como la *prueba del peligro claro y presente*. Tanto Holmes como Brandeis reconocieron la necesidad de alguna restricción sobre la libertad de palabra y de prensa durante las emergencias nacionales. Su fórmula fue el intento de aportar un principio que determinaría los límites de la libre discusión por un lado, y los poderes restrictivos del gobierno por el otro. Rechazaron la prueba de la "tendencia razonable" a favor de una que permitiera un margen más amplio de libertad. Concedieron al gobierno el derecho de castigar a cualquiera que excediera los límites de la libertad, y determinaron que dichos límites abarcaran la mayor extensión posible. Su solución consistió en restringir la interferencia gubernamental con la libertad de expresión, excepto en circunstancias donde se presentaba un peligro urgente para los objetivos del estado. Y no sólo el peligro debe ser urgente, sino que la posibilidad de que la discusión pudiera afectar en forma adversa los objetivos del estado, debe ser inmediata. La "prueba del peligro claro y presente" se convirtió en la base para determinar la validez de la mayoría de las tentativas para cercenar la libertad de palabra y de la prensa desde la Primera Guerra Mundial.

Alexander Meiklejohn ha criticado con vigor dicha prueba como incompatible con los principios libertarios. Sostiene que la discusión entre individuos del público debería tener la misma inmunidad de interferencia gubernamental que la producida entre los miembros de la legislatura, que no están sujetos en sus debates a la "prueba del peligro claro y presente". También intenta distinguir la "libertad" de la Primera Enmienda y la "libertad" de la Quinta Enmienda. La libertad de la Primera Enmienda, afirma, es un derecho público (con lo que aparentemente quiere decir un derecho que puede hacer valer el público) irrestringible. La libertad de la Quinta Enmienda es un derecho privado (que puede hacer valer el individuo), que puede ser limitado por el gobierno de acuerdo con el "debido proceso" [10].

[9] *Schenck vs. United States*, 249, U. S. 47 (1919), pág. 52.

La Corte Suprema de los Estados Unidos también ha aprobado propuestas legislativas para sancionar las exposiciones que propugnen el derrocamiento del sistema democrático de gobierno por la fuerza y la violencia. El problema en los gobiernos libertarios radicaba en trazar la línea divisoria entre las discusiones sobre los méritos relativos de los sistemas comunista y capitalista, y la agitación o defensa que buscaban suplantar el estado existente por métodos revolucionarios. La frase "por la fuerza y la violencia" ha sido introducida en la legislación restrictiva tanto por el gobierno federal como por muchos estados. Esta legislación ha sido empleada para silenciar a algunos de los miembros del partido Comunista, pero no para suprimir órganos del partido Comunista tales como el *Daily Worker*. Dicho tipo de norma, cuando se añade a la "prueba del peligro claro y presente", ha sido aceptado por la Corte Suprema como método constitucional de tratar con las personas que buscan derrocar el sistema capitalista democrático. Empero, los libertarios se preocupan por el problema de proteger la libre discusión de acuerdo con los principios tradicionales, cuando el miedo y la histeria pueden afectar el clima de la opinión pública.

La Corte Suprema, particularmente cuando Charles Evans Hughes era *Chief Justice*, siguió los principios libertarios básicos en una cantidad de fallos que afectaban la libertad de los medios de masa. Entre las restricciones que declaró inconstitucionales, figuraron el mandamiento de Minnesota contra la publicación continuada de una hoja de escándalo político (283 U.S. 697, 1931) y un impuesto de Luisiana sobre las ganancias brutas de los grandes periódicos que se oponían al régimen de Huey Long (297 U.S. 233,

[10] Alexander Meiklejohn, *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, Nueva York, Harper and Brothers, 1948, págs. 35-41. La prueba del peligro claro y presente también se considera y critica en dos artículos de Chester J. Antieau, "*Clear and Present Danger* - Its Meaning and Significance", *Notre Dame Lawyer*, 25 (verano 1950), págs. 604-45; "The Rule of Clear and Present Danger; Scope of Its Applicability", *Michigan Law Review*, 48 (abril 1950), págs. 811-40.

1936). En consecuencia, la Corte Suprema ha restringido los poderes de los tribunales inferiores para castigar a los periódicos por rebeldía en el caso de publicaciones que pudieran interferir con la administración de justicia (314 U.S. 252, 1941), y ha derrotado los intentos legislativos para limitar la circulación de publicaciones dedicadas al "crimen y la efusión de sangre" (335 U.S. 507, 1948). La función original de la Corte Suprema en el sistema norteamericano es avaluar todos los tipos de limitaciones sobre la libertad de palabra y de prensa que emanan de fuentes gubernamentales. En la práctica, ningún otro gobierno democrático parece haber adoptado este recurso para proteger a los medios de masa frente a los excesos del gobierno.

Los medios impresos, siendo los primeros en aparecer, han resultado los más activos en la lucha por establecer principios de libertad amplísimos. Los diarios, en particular, estuvieron al frente en la batalla contra los intentos del estado por reducir su *status* y limitar sus funciones. Con el establecimiento de una base teórica para el concepto moderno de libertad de expresión, la prensa desarrolló la llamada "teoría de la información objetiva" para cumplir su función como medio de información. Esta teoría, que se inició en el siglo XX, fue aclamada con amplitud en los Estados Unidos y Gran Bretaña como contribución única al periodismo durante el primer cuarto del siglo XX. Su origen en Norteamérica puede ubicarse en el crecimiento de las asociaciones noticiosas cooperativas que brindaban al periódico local la información de fuentes estatales, nacionales e internacionales. La mayoría de los periódicos eran, entonces, violentamente partidistas, y resistían los intentos para inducirlos a publicar materiales favorables (o inclinados) al partido opositor. La alternativa consistía en eliminar dentro de lo posible el sesgo político en las noticias. Las agencias noticiosas daban instrucciones a sus corresponsales y escritores para recordarles que sus trabajos se distribuían entre clientes demócratas y republicanos a la vez, y que debían ser bien recibidos por ambos. Los escritores se acostumbraron a elaborar relatos no partidistas, y de esta práctica surgió el concepto de información objetiva que ha influido en el periodismo norteamericano hasta el presente.

La difusión de la información objetiva en todo el periodismo norteamericano se aceleró por la decadencia del partidismo político en la prensa, y por el cambio del periódico desde tribuna de opinión a medio noticioso. El crecimiento de la publicidad y el impulso para aumentar las circulaciones también contribuyeron a la

FACULTAD DE BIBLIOTECA

aceptación general del ideal de objetividad. Los cronistas de los diarios pensaron que su trabajo exigía la actitud de mantenerse a distancia. Se convirtieron en espectadores —más que en participantes— de las controversias del día. Evitaron cuidadosamente cualquier apariencia de partidismo o discriminación. La noticia era un informe descarnado; las opiniones debían separarse rigurosamente de ellas y, en muchos diarios norteamericanos, relegadas a la página editorial. La teoría de la información objetiva se convirtió en motivo de orgullo profesional entre los periodistas norteamericanos, quienes sostuvieron que la información sobre los "hechos del día", era su único deber. En muchos países que profesaban principios libertarios, la teoría no consiguió aceptación general, y en países donde la prensa estaba ligada a los partidos políticos, dejó de florecer el ideal de objetividad.

En años recientes se ha criticado con severidad la información objetiva, sobre la base de que descuida relatar toda la verdad y deja de brindar al lector una base suficiente para considerar las noticias en términos de objetivos sociales. Dichas críticas se consideran en forma más completa en el capítulo siguiente, relativo a la teoría de la responsabilidad social de la prensa.

Otro problema del periodismo que pone en juego conceptos libertarios y que la prensa ha reiterado con avidez en años recientes, es el derecho de acceso a las fuentes de información del gobierno. En párrafos anteriores de este capítulo [11], se trató la disputa referente a la información sobre debates del Parlamento británico. Las primeras convenciones constituyentes norteamericanas estuvieron cerradas tanto al público como a los periodistas. Al avanzar el siglo XIX, la prensa pudo señalar la necesidad lógica —de acuerdo con la teoría democrática— de un informe completo al público sobre las actividades gubernamentales. Aunque la teoría lógica apoyaba a los medios noticiosos, el problema práctico de su aplicación presentaba obstáculos. La tarea de decir al público lo que estaba haciendo el gobierno en todos los niveles, no resultaba demasiado difícil en los primeros años de este siglo. El gobierno estaba manejado por un número relativamente pequeño de funcionarios, y sus actividades eran principalmente legislativas o judiciales. Empero, durante el segundo cuarto de este siglo, tuvo lugar una expansión tremenda tanto en las actividades del gobierno como en el número de su personal. Ello resultó cierto en especial en el campo

[11] Página 61.

administrativo. Prácticamente, ningún aspecto de la vida de hoy está libre de la participación del gobierno, ya sea al nivel nacional, estatal o local, y la persistencia de esta participación ha intensificado el problema relativo a la información sobre la escena contemporánea al público norteamericano.

Dicha información es particularmente difícil al nivel nacional, donde las actividades gubernamentales se han dilatado en forma imponente. La tradición de reserva derivada de los precedentes autoritarios ha sido siempre más pronunciada en el campo de las relaciones exteriores, que normalmente se encuentran bajo la jurisdicción de los gobiernos nacionales. Aunque se ha permitido que los cronistas y corresponsales asistan a las sesiones de los cuerpos legislativos durante generaciones, carecen del mismo grado de acceso a los funcionarios o grupos administrativos. Muy rara vez se ha permitido que los representantes de agencias noticiosas asistan a las sesiones diplomáticas.

Por desgracia, no se han desarrollado principios generales para indicar cuándo y dónde el público tiene interés legítimo en los asuntos públicos y, en consecuencia, los periodistas han tenido muy poca guía. Ya que el Departamento de Estado o el *Foreign Office* podían rehusarse a revelar sus actividades, ¿por qué no podían hacer lo mismo otras dependencias del gobierno? Y si el gobierno federal podía rechazar el acceso a la información, ¿por qué no podían hacerlo los gobiernos estatales y locales? La teoría libertaria suponía que los asuntos del gobierno eran asuntos del público. Sin embargo, pueden anticiparse argumentos de peso para negar al público o a sus representantes el acceso a algunos archivos o actuaciones del gobierno.

Desde la Segunda Guerra Mundial el problema de restringir la información que pudiera afectar la seguridad militar de la nación ha sido sumamente molesto, tanto para los funcionarios del gobierno como para los representantes de la prensa. Continúa debatiéndose qué tipos de información deberían clasificarse, y a cargo de quiénes estaría la tarea. ¿Y qué control habrá de imponerse a los clasificadores para evitar que sean en exceso celosos al cumplir sus funciones? El problema se vuelve particularmente agudo cuando se decide negar información científica que pudiera —posiblemente— resultar útil a un enemigo potencial. Muchas actividades gubernamentales tropiezan también con la reserva del individuo. ¿Tiene el público en general derecho a conocer qué impuesto a la renta paga un ciudadano individual? ¿Tienen derecho los periodistas a asistir a conferencias en el Departamento de Estado o a comisiones del Congreso? ¿Debe permitírseles asistir a las sesiones de la junta de distrito local o del consejo de educación?

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

La teoría libertaria todavía no ha sido capaz de responder a estas preguntas complejas. Los medios de masa —por intermedio de su organizaciones profesionales— han sostenido que todos los asuntos del gobierno deberían estarles abiertos y que ellos, como abastecedores de información al público, tienen la obligación y el derecho a la vez, de recoger y trasmitir noticias acerca de las actividades del gobierno en todos los niveles.

EL CINE EN EL LIBERALISMO CORRIENTE

Los medios más nuevos, incluyendo al cine y las diversas formas de radiodifusión, han forzado al teórico libertario a enfrentarse con una multitud de problemas recientes y complejos. Las soluciones democráticas originales al problema de la función de los medios de masa se basaron en gran medida en las contribuciones políticas de los medios impresos. Cuando se agregó el entretenimiento a la función política y se desarrollaron los métodos para alcanzar un público de masas en forma distinta a la palabra impresa, la teoría libertaria hizo frente a la necesidad de ajuste.

El cine como medio de masa es un producto del siglo XX. Debido a sus semejanzas y vinculación con el teatro, su puesto en la estructura social viene detrás del que se le había asignado a las tablas. La teoría autoritaria suponía que el estado tenía control completo sobre el teatro. Los gobiernos de los siglos XVI y XVII establecieron el derecho, si no siempre la práctica, de reglamentar estrictamente el entretenimiento sobre bases políticas y religiosas, así como morales[12]. La Reforma protestante no produjo un argumento más importante y persuasivo a favor de la libertad del teatro, que el aludido en el alegato de John Milton por la libertad de prensa. En consecuencia, la teoría libertaria ignoró el problema o, a causa de sus características no políticas, presumió que no era importante. El advenimiento del cine con su habilidad para llegar a vastos auditorios y producir efectos profundos sobre los mismos, ha obligado a un reexamen de las bases de la teoría libertaria. Se han concedido

[12] Cfr. Virginia Crocheron Gildersleeve, *Government Regulation of Elizabethan Drama*, Nueva York, Columbia University Press, 1908.

licencias a los teatros y se han censurado obras durante generaciones; los films eran simplemente una prolongación del teatro y, por tanto, se encontraban sujetos a la licencia y a la censura por parte de las autoridades. Este razonamiento se aplicó a las primeras tentativas de establecer juntas oficiales de censura y recibió la aprobación de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1915 [13].

Desde la Primera Guerra Mundial, el cine ha compartido con claridad la función de brindar información y opinión así como entretenimiento, asuntos sobre los cuales los ciudadanos construyen sus actitudes y convicciones y sobre los cuales, en parte, basan su conducta. El noticioso es un medio informativo. Los films documentales, que al presente se producen en cantidad considerable, cumplen funciones informativas y educacionales a la vez. A medida que el cine ha ensanchado sus ofrendas de noticias y de opinión, ha disminuido la analogía con el teatro y han aumentado las semejanzas con la prensa. A diferencia de la industria de la prensa, la del cine no ha batallado vigorosamente por sus derechos, por lo menos hasta hace muy poco tiempo. Los productores cooperaron con agencias reguladoras oficiales y no oficiales. La industria en su conjunto trató de reglamentar a sus miembros más recalcitrantes mediante un Código de Producción Voluntario, bajo los auspicios de la *Motion Picture Producers and Distributors of America.*

¿Por qué debería el cine estar sujeto al régimen de licencia y censura mientras los medios impresos se encuentran libres de dichas restricciones? Este fue el problema que enfrentaron los teóricos del gobierno y los libertarios. Concediendo que el cine fue en primer lugar entretenimiento, concediendo que alcanzó a una porción relativamente juvenil de la población, concediendo que fue capaz de rebajar los niveles morales, ¿no era sin embargo una institución importante en la sociedad democrática y no debía también ponerse a prueba sobre la base de los principios libertarios? Como ha señalado la señorita Inglis: "El problema en lo referente al cine es sólo una instancia individual de la cuestión general que ha preocupado a filósofos y estadistas durante siglos: ¿Cómo puede prevalecer la voluntad del público y mantenerse el orden y, al mismo tiempo, cómo pueden tener las minorías disidentes su adecuada influencia para el cambio? El problema consiste en proyectar mecanismos sociales para lograr estos resultados" [14].

[13] El informe más completo sobre los problemas de la industria cinematográfica, puede hallarse en *Freedom of the Movies* de Ruth A. Inglis, Chicago, University of Chicago Press, 1947.

La Comisión sobre Libertad de la Prensa, presidida por Robert M. Hutchins, luego de un estudio cuidadoso y considerado relativo al problema del cine en una sociedad democrática, produjo la siguiente recomendación: "Las garantías constitucionales sobre libertad de prensa deberían reconocerse también para los films. La creciente importancia del film documental brinda renovado énfasis a esta necesidad" [15].

Pero conceder al cine un *status* de acuerdo con las garantías constitucionales no resuelve en última instancia el problema. Incluso si se acepta la proposición de que el cine debe disfrutar los derechos libertarios tradicionales, el problema subsiste en cuanto a las reglamentaciones que —si cabe— pueden imponerse al medio. La Corte Suprema de los Estados Unidos dio un paso significativo para responder a esta pregunta, al eliminar algunas de las pautas más objetables de acuerdo con las cuales actúan los censores cinematográficos oficiales, basada en que resultaban demasiado vagas para una administración satisfactoria [16]. En los Estados Unidos por lo menos, el cine está siendo aceptado rápidamente como medio capaz de ser comprendido por el concepto tradicional de libertad de expresión, y se efectúan progresos hacia el logro de este fin.

LA TRANSMISIÓN EN LA TEORÍA LIBERTARIA

La transmisión, incluyendo radio y televisión a la vez, es el más joven entre los medios de comunicación de masa y ha suscitado muchos problemas complejos en la teoría libertaria. En sus primeras versiones, la transmisión de mensajes por radio se parecía en muchos aspectos a los sistemas telefónico y telegráfico. Estos últimos se consideraban en general como ajenos a la esfera de las comunicaciones de masa, ya que se trataba meramente de sistemas de transmisión punto-por-punto que no tomaban en cuenta el carácter de los mensajes que transmitían. El teléfono y el telégrafo eran por naturaleza monopolistas y, en consecuencia, estaban sujetos a la reglamentación del gobierno como vehículos comunes. Las doc-

[14] *Idem, ibidem,* pág. 173.
[15] *Idem, ibidem,* pág. xvi.
[16] *Burstyn vs. Wilson,* 72 S. Ct. 777 (1952).

trinas libertarias aceptaron la reglamentación gubernamental (o su manejo) de estos monopolios de transmisión "en el interés público". Cuando surgió la radio punto-por-punto, se le atribuyeron automáticamente las características de un vehículo común y se la sometió al mismo tipo de control.

La transmisión, empero, era algo diferente al simple envío de mensajes por radio. Aquí, en verdad, funcionaba un nuevo medio de masa capaz de alcanzar simultáneamente a una vasta audiencia. Afectaba no sólo a la transmisión de mensajes sino también al contenido de esos mensajes. En este aspecto, se semejaba a los periódicos, a las revistas y al cine. Por otra parte, empleaba las ondas electromagnéticas, de las cuales existe una oferta limitada. Obviamente, no cualquiera podía establecer una estación transmisora de radio sin provocar un caos completo en las ondas del aire. Resultaba necesaria la reglamentación, aunque sólo fuera para la distribución de frecuencias.

Las sociedades libertarias han resuelto el problema de la transmisión en varias formas. Algunas, como Francia, han establecido monopolios de propiedad y manejo gubernamentales siguiendo el precedente de los medios telefónicos y telegráficos. Otras, han adoptado el modelo británico, basado en una sociedad pública responsable sólo indirectamente frente al gobierno que está en el poder. En los Estados Unidos, la solución ha sido un sistema de propiedad privada bajo la distribución y reglamentación a cargo de una comisión federal creada por el Congreso. Canadá ha intentado el funcionamiento de un sistema dual bajo el cual una sociedad pública maneja las estaciones nacionales, y la empresa privada maneja las estaciones locales.

Aunque el sistema norteamericano de transmisión resulte más compatible con los principios libertarios que los demás, se enfrenta con el problema de ajustar las doctrinas tradicionales, sobre la libertad con los hechos físicos de la transmisión. Un órgano gubernamental es una solución necesaria y obvia al problema de distribución de frecuencias. ¿Sobre qué bases debería efectuar dichas distribuciones? El patrón adoptado ya lo había sido durante algún tiempo en el campo de los vehículos comunes: el patrón del "interés público, la conveniencia y la necesidad". Era un patrón vago, pero en apariencia lo mejor que podía ofrecer el Congreso en dichas circunstancias. Había sido empleado como base para reglamentar los ferrocarriles, las compañías de energía y las compañías telefónicas y telegráficas, y fue una elección obvia para la transmisión.

La Comisión Federal de Comunicaciones, establecida en 1934 como sucesora de la Comisión Federal de Radio (1927), intentó poner en práctica el patrón mencionado. ¿Cómo iba a determinar que la asignación de un segmento del espectro electromagnético al solicitante A serviría mejor el "interés público, la conveniencia y la necesidad" que la asignación al solicitante B o C? Los demás medios de masa eran empresas privadas establecidas a gusto del empresario. En realidad, la licencia gubernamental para funcionar repugnaba a los principios libertarios. Tal proyecto afectaba la propia base de efectividad del medio como control sobre el gobierno y sus funcionarios. Pero en apariencia no había otra alternativa disponible para la transmisión; y la Comisión, enfrentada con la necesidad de emitir licencias, buscó algún fundamento razonable en qué basar sus decisiones. Adoptó en forma casi inevitable la posición de que, ya que las ondas del aire eran un recurso natural de capacidad limitada, su distribución debería basarse, al menos en parte, en el contenido del programa. Se serviría el interés público si todos los sectores de la población pudiesen recibir los mejores programas posibles de radio y televisión. Ahora bien, un órgano del gobierno por cierto, estaba abriendo juicio sobre el contenido del medio. La industria de la transmisión objetó con vigor que esta interpretación sobre la función de la Comisión violaba los principios tradicionales de libertad de palabra y de prensa. La transmisión, sostenía la industria, no resultaba lo mismo que una compañía telefónica; se parecía más a un periódico o a una revista con algunos aspectos similares a la industria teatral y cinematográfica. Armados con el *slogan* "la radio tan libre como la prensa", los empresarios radiales sostuvieron que la función del gobierno consistía sólo en asignar frecuencias y no en reglamentar el contenido de los programas.

La posición de la Comisión se fijó en un documento ahora famoso, el *Blue Book* (Libro Azul). En el mismo, la Comisión manifestaba que deben considerarse necesariamente los niveles de funcionamiento para la distribución de frecuencia, pues de otro modo el permisionario adquiriría un interés creado en la propiedad pública; y especificaba algunos atributos de una programación adecuada. Un debate amplio siguió a la publicación del *Blue Book*, pero no se elaboraron conclusiones permanentes. Ni el Congreso ni la Corte Suprema han resultado idóneos para resolver el problema. El tribunal ha indicado que la transmisión está comprendida en la protección de las garantías constitucionales sobre libertad de

expresión, pero también ha adoptado la posición de que el gobierno —por medio de la Comisión Federal de Comunicaciones— tiene el derecho no sólo de supervisar el empleo de las ondas del aire sino también de determinar la composición del tráfico en esas ondas.

El problema del apoyo económico se sumo a la complejidad del problema de la transmisión. Algunas democracias libertarias han dispuesto subsidios gubernamentales directos: otras, han establecido un sistema impositivo sobre el uso de receptores; y otras —como los Estados Unidos— han contado con los ingresos provenientes de la publicidad. Como el apoyo económico puede afectar seriamente el funcionamiento de un instrumento de comunicación de masa, el problema relativo al alcance de la dependencia del apoyo estatal se convierte en una cuestión muy seria. El costo elevado de las transmisiones de televisión ha tendido a aumentar, más que a disminuir, la seriedad del asunto. ¿Cómo puede un medio dependiente de fondos estatales, permanecer inmune a la influencia gubernamental? Los ingresos provenientes de la publicidad brindan una alternativa, pero ¿hasta qué punto rebajarán o uniformarán el funcionamiento de la radio y la televisión?

La teoría libertaria no ha solucionado todavía los problemas del cine y de la transmisión. Ha establecido un esquema amplio al cual buscan ajustarse los nuevos medios. Las respuestas se encontrarán, probablemente, mediante los ensayos y la experiencia, mediante la prueba y el error, así como mediante un análisis más cuidadoso sobre las funciones teóricas de los nuevos medios. Como lo ha hecho en el pasado, la filosofía libertaria está avanzando penosamente, postergando cualesquiera decisiones finales hasta estar segura de encontrarse en la huella adecuada.

LA PRENSA LIBERTARIA EN EL RESTO DEL MUNDO

Los Estados Unidos y Gran Bretaña han sido los principales custodios de los principios libertarios durante más de un siglo, pero otros países del mundo han adoptado —en mayor o menor grado— estos mismos principios. A medida que la forma democrática de gobierno se difundió por el universo, el concepto de libertad de palabra y prensa la siguió como parte integrante de la doctrina libertaria. En algunos países el concepto halló campo fértil; en muchos otros, se sembró con gran fuerza y muchas esperanzas pero en poco tiempo se marchitó y murió. En otros, la semilla produjo una variante que mostró poca semejanza con la variedad anglo-norteamericana.

Muchas de las zonas subdesarrolladas del mundo encontraron sumamente difícil transplantar los ideales occidentales de una prensa libre. En muchos casos se aceptó el ideal con entusiasmo, pero en apariencia las condiciones internas no resultaban conducentes al desarrollo completo de los principios democráticos. Las presiones nacionalistas, la seguridad interna y las condiciones económicas fueron los principales factores que hicieron difícil la aplicación de las teorías libertarias.

Las garantías constitucionales referentes a los medios de masa han sido adoptadas en general por las democracias más nuevas establecidas desde la Primera Guerra Mundial. La constitución de las Islas Filipinas (1935) contiene una simple declaración: "*Artículo 8.* No podrá aprobarse ninguna ley que restrinja la libertad de palabra o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente en asamblea y peticionar al gobierno la reparación de injusticias". La constitución de Israel (1948) resulta más detallada: "*Artículo 16.* Se garantizan la libertad de palabra y la libertad de expresión de la opinión por escrito o en cualquier otra forma. Esta garantía constitucional no se ampliará a las expresiones de publicaciones difamatorias, calumniosas u obscenas, o destinadas a excitar el odio racial o religioso, o que inciten a la violencia o al crimen, o que defiendan la supresión de los derechos humanos, o del sistema democrático de gobierno, o que revelen secretos de la defensa nacional. Será ilícita la institución de una censura preventiva, salvo en tiempo de guerra o emergencia nacional, donde requerirá una autorización legislativa específica y estará sujeta al control y revisión parlamentarios continuos".

A pesar de la difusión de los principios democráticos, algunas naciones que han adoptado oficialmente protecciones libertarias contra el control gubernamental de la prensa, han vuelto a prácticas autoritarias cada vez que surge una crisis política doméstica. Tanto la Argentina como Colombia han adoptado garantías constitucionales tradicionales para su prensa, pero ambas, en ocasiones, han ignorado dichas disposiciones y suprimido las publicaciones inconvenientes [17].

En las últimas etapas de la Segunda Guerra Mundial, los libertarios abrigaron considerables esperanzas de que los principios

[17] Para un ejemplo en Colombia, véase el editorial de "El Tiempo", en *Editor & Publisher*, 88 (13 de agosto de 1955), pág. 36.

democráticos sobre libertad de palabra y de prensa se difundirían por el mundo cuando finalizara la guerra, y se estableciera una organización internacional eficaz. Confiaban que en una liga internacional podrían hacer frente, efectivamente, a los principios del autoritarismo y el comunismo. Una de las fuerzas motrices que sustentaron el establecimiento de las Naciones Unidas fue el reconocimiento universal de los "derechos humanos fundamentales" en la tradición libertaria. Uno de estos derechos humanos básicos era la libertad de expresión o, como llegó a conocerse más adelante bajo la tutoría de los expertos norteamericanos, la "libertad de información".

La tarea de definir y aplicar estos derechos humanos por todo el mundo se asignó a la Asamblea General de las Naciones Unidas, al Consejo Económico y Social, y a una Comisión especial de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos estableció una Subcomisión sobre Libertad de Información y de Prensa, que consideró problemas específicos relativos a los medios de comunicación de masa. En una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Libertad de Información, en Ginebra (1948), los autoritarios, libertarios y comunistas ofrecieron argumentos a favor de sus doctrinas particulares sobre la función de los medios de masa en la sociedad. A pesar de las dificultades aparentes para reconciliar puntos de vista divergentes, los directivos de las Naciones Unidas esperaban que pudiera alcanzarse algún acuerdo. Las conferencias y reuniones siguientes de la Subcomisión estudiaron problemas particulares, tales como la proporción de noticias disponibles para los pueblos del mundo, los obstáculos a una corriente libre de información, un código de ética internacional para el personal de los medios informativos, la interferencia de las transmisiones de radio, la libre transmisión de noticiosos, el problema del papel para diarios y el trato discriminatorio al personal de los medios informativos extranjeros.

Mientras tanto, la Asamblea General redactó una Convención sobre la Transmisión Internacional de Noticias y el Derecho de Corrección, que fue aprobada pero no abierta a las firmas hasta que se terminase el texto de una Convención sobre la Libertad de Información. Aquí, al fin, se desbarató la empresa, ya que parecía imposible reconciliar los puntos de vista divergentes. Los principales antagonistas fueron los Estados Unidos por un lado y la Unión Soviética por el otro. En el medio figuraban las pequeñas naciones remisas a aceptar los principios libertarios o comunistas. En los últimos años no se ha logrado ningún progreso aparente hacia la

solución del problema de los medios de información sobre una base universal.

Al analizar las causas de las dificultades encontradas, el miembro informante sobre libertad de información del Consejo Económico y Social, escribe en su memoria de 1954:

> "Ha sido fundamental en la mayoría de los debates sobre libertad de información y factor principal en retardar el progreso, la marcada diferencia de opinión con respecto a los derechos y libertades frente a los deberes y responsabilidades implícitos en el concepto de libertad de información. Resultaría, empero, excesiva simplificación reducir la diferencia a un conflicto entre la tesis de que los intereses de la sociedad organizada se promueven con mayor eficacia mediante el acceso ilimitado al mercado de las ideas, y la tesis de que tales intereses se garantizan mejor mediante el control y la enseñanza estatales. La situación actual del mundo puede describirse con más precisión como un "espectro ideológico continuo", con todos los diversos países alineados en alguna parte entre dos extremos. Se ha observado dicho "espectro" durante prácticamente todas las discusiones sobre libertad de información desde 1946 [18].

SUMARIO

La teoría libertaria sobre la función de los medios de masa en una sociedad democrática tiene una historia larga y ardua. Esta historia ha corrido pareja con el desarrollo de principios democráticos en el gobierno y de la libre empresa en la economía. La propia teoría puede adjudicarse una prosapia respetable entre los filósofos de la antigüedad, pero recibió su mayor impulso a través de los desarrollos en Europa occidental durante los siglos XVI y XVII. Desde Milton a Holmes, ha acentuado la superioridad del principio de la libertad y el juicio individual y el axioma de que la verdad —cuando se le da rienta suelta— surgirá victoriosa de cualquier encuentro. Sus *slogans* han sido el "proceso de auto-justicia" y el "mercado libre de las ideas". Ha formado parte de la gran marcha de la democracia que desembocó en el progreso estupendo del bienestar de la humanidad Ha sido el principio-guía de la civilización occidental durante más de doscientos años.

En años recientes, la teoría libertaria ha sido sometida a críticas penetrantes. Algunas de éstas se exponen en el capítulo siguiente sobre la teoría de la responsabilidad social. Se ha señalado

[18] Salvador P. López, *op. cit.*, pág. 11.

que algunos de los axiomas sustentadores de la teoría están lejos de resultar ciertos. El racionalismo ha sido jaqueado, en particular por los psicólogos modernos; la teoría de los derechos naturales ha sido formulada meramente como un *slogan* persuasivo sin fundamentos básicos políticos o sociales; la libre empresa ha sido cuestionada como filosofía económica; y el derecho del individuo a comprometer el bienestar de la mayoría ha sido atacado con energía.

Carl Becker ha sintetizado idóneamente algo de la confusión corriente:

> Lo que confunde nuestros propósitos y frustra nuestras esperanzas es que los simples conceptos en que confiaba la Edad del Iluminismo con suficiencia, han perdido para nosotros su calidad universal e infalible. El derecho natural resulta ser nada más que una hipótesis conveniente y temporaria. Los derechos imprescriptibles tienen tal validez sólo mientras una ley sancionada se los confiere. La libertad, una vez identificada con la emancipación del individuo frente a la restricción gubernamental, se ve ahora como inseparable de la pauta compleja de reglamentación social. Incluso se borran las líneas agudas y definitivas de la razón y la verdad. La razón, sospechamos, es una función del organismo animal, y la verdad nada más que la percepción de la experiencia discordante ajustada pragmáticamente para un propósito particular y de momento [19].

A pesar de tales discusiones, los libertarios han demostrado sus ventajas teóricas y prácticas. Han cortado las esposas de la mente del hombre, y abierto nuevas perspectivas para la humanidad. Su mayor defecto ha sido el fracaso en brindar niveles rigurosos para el funcionamiento diario de los medios de masa; en síntesis, una fórmula estable para distinguir entre la libertad y el abuso de la libertad. Han resultado vagos, indecisos y a veces contradictorios. Sus mayores ventajas, empero, son su flexibilidad, su adaptabilidad al cambio, y por sobre todo su confianza en la habilidad para promover los intereses y bienestar de los seres humanos al continuar colocando su confianza en la autodirección del individuo.

[19] Carl L. Becker, *New Liberties for Old*, New Haven, Yale University Press, 1941, pág. 93.

3

LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA PRENSA

THEODORE PETERSON

Hoy, cuando los editores de diarios hablan acerca de su oficio, probablemente se deslizan en su conversación frases como "el derecho a saber del público" y "la responsabilidad pública de la prensa". Tales ideas y la actuación de la prensa que de ellas resulta, representan una modificación importante de la teoría libertaria tradicional, ya que nada en la teoría libertaria establecía el derecho del público a la información o exigía que el editor asumiera responsabilidades morales. Se atribuyó a William Peter Hamilton, del *Wall Street Journal*, una expresión bastante válida sobre la posición del editor en la teoría libertaria: "Un periódico es una empresa privada que no debe nada al público, que no le concede ninguna franquicia. Por tanto, no le afecta ningún interés público. Resulta enfáticamente la propiedad de su dueño, que vende un producto manufacturado a su propio riesgo...".

LA TEORÍA EN SÍNTESIS

El siglo XX, empero, trajo un cambio gradual de las puras ideas libertarias, y en su lugar comenzó a surgir la llamada "teoría de la responsabilidad social de la prensa". ¿Qué queremos decir, precisamente, por "teoría de la responsabilidad social"? Más adelante, al compararla con la teoría libertaria, llegaremos a apreciarla en toda su dimensión y complejidad. Pero para entender las cosas de que estamos hablando, esbocemos aquí la teoría en general. La teoría brinda esta premisa básica: la libertad implica obligaciones correlativas; y la prensa, que goza de una posición privilegiada bajo nuestro gobierno, está obligada a ser responsable frente a la sociedad, a causa de que lleva a cabo ciertas funciones esenciales de comunicación de masa en la sociedad contemporánea. En la medida en que la prensa reconozca sus responsabilidades y las convierta en la base de sus políticas de funcionamiento, el sistema libertario satisfará las necesidades de la sociedad. En la medida que la prensa no asuma sus responsabilidades, algún otro órgano tendrá que ocuparse de que se lleven a cabo las funciones esenciales de la comunicación de masa.

Las funciones de la prensa de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social, son básicamente las mismas que cumplía bajo la teoría libertaria. Se llegaron a atribuir seis tareas a la prensa, a medida que evolucionó la teoría tradicional: (1) servir al sistema político brindando información, discusión y debate sobre los asuntos

públicos; (2) ilustrar al público para capacitarlo en el auto-gobierno; (3) proteger los derechos del individuo actuando como perro guardián contra el gobierno; (4) servir al sistema económico, acercando principalmente a los compradores y vendedores de bienes y servicios mediante los avisos de publicidad; (5) brindar entretenimiento; (6) mantener su propia auto-suficiencia financiera para librarse de las presiones de los intereses especiales.

La teoría de la responsaiblidad social, en general, acepta esas seis funciones. Pero está en desacuerdo con la interpretación de las mismas a cargo de algunos dueños y operadores de medios, y con la forma en que la prensa las ha llevado a cabo. La teoría de la responsabilidad social acepta el papel de la prensa al servicio del sistema político, el de ilustrar al público, el de proteger las libertades del individuo; pero expresa la opinión de que la prensa ha sido deficiente en el cumplimiento de esas tareas. Acepta el papel de la prensa al servicio del sistema económico, pero no que esta tarea tenga prioridad sobre otras funciones tales como promover el proceso democrático o ilustrar al público. Acepta el papel de la prensa de brindar entretenimiento, pero con el requisito de que resulte un "buen" entretenimiento. Acepta la necesidad de que la prensa —como institución— sea autosuficiente financieramente, pero si es necesario, llegaría a eximir a ciertos medios individuales de tener que ganarse la vida en el mercado.

RAÍCES DE LA TEORÍA

Así como la teoría libertaria resultaba un sistema compuesto de ideas, del mismo modo la naciente teoría de la responsabilidad social se ha originado en las ideas de muchas personas. Los hombres que le han aportado ideas integrantes, podrían abominar de toda la teoría: por ejemplo, John Milton, que aportó la idea del proceso de auto-justicia a la teoría libertaria, sin duda hubiera encontrado defectos a la teoría libertaria en su forma plena.

La teoría de la responsabilidad social todavía resulta en gran parte un injerto de ideas nuevas en la teoría tradicional. Empero, la Comisión sobre Libertad de la Prensa (en sus diversas publicaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial) hizo mucho por convertir a la teoría de la responsabilidad social en una nueva e integrada, en lugar de constituir un mero accesorio de la teoría tradicional. De especial importancia para la idea de la responsabilidad social, fueron: *A Free and Responsible Press*, por toda la Comisión, y *Freedom of the Press: A Framework of Principle*, por William E. Hocking, miembro de la Comisión. Ni siquiera el conjunto de los miembros de la Comisión logró acuerdo unánime, ya que algunos de ellos se plegaban a la tradición y otros se apartaban de ella. Empero, todos los miembros convinieron en el informe conjunto y en un breve "Resumen de principios".

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

La teoría de la responsabilidad social en desarrollo, como la teoría libertaria a la que está reemplazando, es un concepto anglo-norteamericano. Aproximadamente al mismo tiempo que la Comisión comenzó a emitir sus informes en este país, una Comisión Real sobre la Prensa, formada a instancias de la Unión Nacional de Periodistas, comenzó a estudiar la concentración de la prensa en Gran Bretaña y a considerar los medios de mejorar la función de la prensa en ese país. Su informe apoya y refuerza los trabajos de la Comisión sobre la Libertad de la Prensa.

Es importante recordar que la teoría de la responsabilidad social sigue siendo principalmente una *teoría*. Pero como teoría es importante porque indica la dirección por la cual se encamina el pensamiento acerca de la libertad de prensa. Entonces, también, algunos aspectos de la teoría han encontrado su lugar en la práctica.

En Gran Bretaña, por recomendación de la Comisión Real, se ha formado un Consejo General de la Prensa para fomentar el sentido de responsabilidad pública y de servicio público en la prensa. Su función principal ha sido condenar y hacer públicas prácticas discutibles por parte de la prensa, investigar quejas, buscar reparaciones si las quejas resultan justificadas, y replicar a ellas si no lo son. Su primer informe anual, asequible al público, incluyó ataques contra un número de periódicos específicos así como un examen de tendencias en la prensa considerada como un todo.

En Norteamérica, los editores de varios diarios —el *Post-Dispatch* de St. Louis, el *Courier-Journal* de Louisville, el *Journal* de Milwaukee, los diarios de Cowles en Iowa y Minnesota, para citar unos pocos— parecen sentir una fuerte responsabilidad frente a las comunidades que sirven. La industria cinematográfica, actuando de acuerdo con un sistema de auto-regulación, sirve al interés público tal como lo concibe. Las redes y estaciones de radio y televisión, a quienes por ley se les exige servir al interés público, transmiten en lo que consideran ser el bienestar público. Sin duda, muchas personas observarían que existe una gran quiebra entre el interés público auténtico y lo que el cine, la radio y la televisión creen que es. Ése no

es el problema. El problema es que la auto-regulación del cine y la regulación gubernamental de las transmisiones representan hendiduras violentas en la teoría tradicional sobre la prensa. Se encuentran en armonía mucho más estrecha con la teoría de la responsabilidad social, que con la libertaria.

Cuando los artífices de la constitución federal agregaron una enmienda que establecía la libertad de prensa, no tenían la intención de ceñir al editor con ciertas responsabilidades a cambio de su libertad. Como dijo Charles Beard, la libertad de prensa no significaba "el derecho a ser justo o injusto", partidista o no partidista, verdadero o falso, en las columnas de noticias y en la columna editorial", y decir la verdad tenía poco o nada que hacer con ello [1]. En verdad, la prensa en los primeros años de los nuevos Estados Unidos se caracterizó por su partidismo, su capacidad de injuria y de licencia, y Frank Luther Mott llamó a los comienzos del siglo XIX "la Edad Oscura del Periodismo Partidista". Los editores pueden haber pensado que la opinión pública había reclamado el fin de las restricciones sobre la prensa.

Pero existía una razón más profunda para la libertad de acción que otorgaba la constitución a los editores, que examinaremos con más detalle cuando consideremos las premisas que sustentan la emergente teoría de la responsabilidad social de la prensa. Los autores de la constitución eran hijos del Iluminismo, y sus presupuestos acerca de la naturaleza del hombre y la relación del hombre con el gobierno, se hallaban implícitos en el instrumento que redactaron. El gobierno era el principal enemigo de la libertad —creían— y la prensa debía ser libre para servir de guardián frente a los abusos gubernamentales relativos a la libertad individual. Los hombres hablarían si la prensa fuese libre. Claro que podrían mentir, vilipendiar, deformar. Pero la maravillosa mano invisible intuida por Adam Smith y el proceso de auto-justicia percibido por John Milton, colocarían las cosas en su lugar. El hombre buscaría la verdad entre el tumulto de ideas que hervía en el mercado, y siendo racional, separaría lo cierto de lo falso, lo bueno de lo malo.

Pero en alguna parte de su trayectoria, disminuyó la fe en la noción optimista de que una libertad virtualmente absoluta y la naturaleza del hombre implicaban correctivos preparados para la prensa. Una fracción bastante considerable de norteamericanos se-

[1] *St. Louis Post-Dispatch Symposium on Freedom of the Press*, St. Louis, The Post-Dispatch, 1938, pág. 13.

rios comenzó a exigir de la prensa ciertos niveles de actuación. Amenazaron con promulgar legislación —e incluso la promulgaron— si la prensa no cumplía con ciertas pautas. Principalmente, por su propia voluntad, los editores comenzaron a vincular la responsabilidad con la libertad. Formularon códigos de conducta ética, manejaron sus medios con algún cuidado por el bien público: el bien público tal como lo consideraban, al menos. En alguna parte de su trayectoria, en síntesis, comenzó a desarrollarse un esbozo de responsabilidad social, y para ubicarlo en su contexto adecuado, veamos sus orígenes históricos antes de examinarlo críticamente.

DESARROLLOS TECNOLÓGICOS QUE SUSTENTAN LA TEORÍA

La teoría de la responsabilidad social de la prensa surgió de varias cosas. Una fue la revolución tecnológica e industrial que cambió la cara de la nación y la forma norteamericana de vida, afectando la propia naturaleza de la prensa. Otra fue la voz aguda de la crítica, que habló con frecuencia a medida que los medios crecieron en tamaño e importancia, y que a veces implicó la amenaza de reglamentación gubernamental. Otra fue un nuevo clima intelectual que algunas personas miraban con sospecha, de acuerdo con los presupuestos básicos del Iluminismo. Y, al fin, existió el desarrollo de un espíritu profesional a medida que el periodismo atraía a hombres de principios y educación, y a medida que las industrias de comunicaciones reflejaban el creciente sentido de responsabilidad social asumido por la empresa y la industria norteamericanas en general.

La revolución tecnológica e industrial y los cambios sociales que acarreó tuvieron efectos múltiples sobre la prensa. Los avances tecnológicos aumentaron el tamaño, la velocidad y la eficacia de los antiguos medios y produjeron nuevos: cine, radio y televisión. La industrialización fue acompañada por un volumen creciente de publicidad, que se convirtió en el apoyo principal de los periódicos, revistas y emisoras de radio y televisión. También fue acompañada por la urbanización, y los grandes números de personas establecidas en un lugar, ayudaron a hacer posibles los diarios de fuerte circulación. Los incrementos en la educación y en la cantidad de ciudadanos ampliaron de modo formidable el mercado para los productos de la prensa. La prensa se convirtió en una entidad omnipotente.

También se convirtió en una entidad controlada por propieta-

rios relativamente escasos. El adelanto tecnológico hizo posible que sólo unos pocos medios sirvieran a una vasta audiencia. Pero las posibilidades para alcanzar una gran audiencia eran costosas. Como las unidades de prensa llegaron a ser cada vez más grandes y caras, los recién venidos encontraron cada vez más difícil el acceso a las industrias de comunicaciones, y muchos veteranos no alcanzaron a sobrevivir. La propiedad de los medios llegó a concentrarse en comparativamente pocas manos. Los diarios disminuyeron constantemente en número, y de la misma manera las ciudades con periódicos en competencia. Cinco editores gigantes daban razón del gran volumen en la circulación total de revistas y de la suma total gastada en publicidad de revistas. Otras cinco compañías producían casi todas las películas que veían los norteamericanos. Dos o tres grandes redes servían virtualmente a todas las estaciones transmisoras de la nación.

SE DESARROLLA LA CRÍTICA DE LA PRENSA

A medida que la prensa se convirtió en una gigantesca y aguda herramienta de la comunicación de masa, se convirtió en el objeto de buena cantidad de críticas. El primer libro completo que atacaba a la prensa apareció en 1859, y hubo ataques antes de él; pero las críticas aumentaron en fuerza e intensidad durante el siglo XX. Los temas de la crítica del siglo XX, en general, han sido los siguientes:

1. La prensa ha empleado su enorme poder para sus propios fines. Sus propietarios han propagado sus propias opiniones, especialmente en asuntos de política y economía, a expensas de las opiniones opuestas.
2. La prensa ha sido servicial frente a la gran empresa y, en ocasiones, ha dejado que los avisadores controlen las políticas editoriales y el contenido editorial.
3. La prensa ha resistido al cambio social.
4. La prensa, con frecuencia, ha prestado más atención a lo superficial y sensacional que a lo significativo en su información sobre los sucesos corrientes, y a su entretenimiento, con frecuencia, le ha faltado enjundia.
5. La prensa ha puesto en peligro la moral pública.
6. La prensa ha invadido la esfera de reserva de los individuos sin justa causa.

7. La prensa está controlada por una clase socio-económica (vagamente, la "clase empresaria"), y el acceso a la industria resulta difícil para el recién llegado; por tanto, el mercado libre y abierto de ideas está en peligro.

Ésas han sido las acusaciones generales contra la prensa como un todo; los cargos específicos han variado con los tiempos y con los medios.

Los libros y las revistas han sido señalados con menos frecuencia, quizás, que los demás medios. Empero, algunos libros aislados han sido condenados como corruptores de la moral de cuando en cuando desde el comienzo del siglo, como lo fueron grandes cantidades de ediciones en rústica y económicas, en las décadas del 40 y del 50. Con frecuencia, las revistas han sido incluidas en las críticas generales hacia la prensa, y algún francotirador ocasional ha hecho fuego contra el escaso mérito de su contenido y contra su subordinación a los intereses monetarios. La crítica más penetrante de las revistas ha sido la llevada a cabo contra las publicaciones en los límites de la industria: las revistas que trafican en pornografía y las revistas de historietas a quienes se ha acusado de prostituir los patrones morales e incitar a los jóvenes al delito.

Las líneas de gran parte de la crítica contemporánea hacia el periodismo fueron establecidas en 1911 por Will Irwin en una serie de artículos en *Collier's*[2]. Entre otras cosas, Irwin observó que la influencia periodística se había trasladado de los editoriales a las columnas de noticias; que la naturaleza comercial del periódico —no sólo la publicidad— era responsable de muchos de sus defectos, y que el ingreso a la profesión se había vuelto extremadamente difícil para el recién venido.

A medida que la publicidad llegó a ser cada vez más importante para los periódicos, se la consideró como una fuerza siniestra que inficionaba las columnas de noticias y obligaba a los directores a suprimir material desfavorable para los grandes avisadores. Ésa fue la línea adoptada por Upton Sinclair en *The Brass Check* en 1919 y por George Seldes en *Freedom of the Press* en 1935. Seldes sostuvo esa línea en un periódico, *In Fact*, durante la década del 40, pero para esa época se había vuelto considerablemente desacreditada; los críticos reconocieron que el editor, como comerciante, podía com-

[2] Will Irwin, "The American Newspaper", serie de quince artículos en *Collier's* entre el 21 de enero de 1911 y el 29 de julio de 1911.

partir naturalmente las actitudes de otros comerciantes y ser influido por ellos en la gestión de su periódico. Durante la década del 30, los editores de periódicos (como comerciantes) participaron de los ataques contra los negocios en general, y fueron los temas de retratos de grupo de los "amos de la prensa" tales como *America's House of Lords* de Harold Ickes, y de retratos individuales tales como *Imperial Hearst* de Ferdinand Lundberg. Durante la década del 40, constituyó una preocupación mayor el número decreciente de diarios frente a las muy elevadas circulaciones registradas, situación que según algunos observadores amenazaba el libre curso de las ideas.

Las acusaciones contra el cine han sido en esencia las mismas desde la década del 20: pone en peligro la moral, y ha fracasado en elevar el nivel del gusto popular. En la década del 20, se atacó al cine a causa de su preocupación por el sexo, a causa de su publicidad lasciva y a causa de las aventuras de sus estrellas fuera de la pantalla. Bajo la presión de la opinión pública, la industria creó la maquinaria para su autorregulación y redactó el primer código ético de la producción. De ahí en adelante, los críticos censuraron al sexo y la violencia en las películas, a su imagen distorsionada de la vida norteamericana y al infantilismo de sus argumentos.

El Departamento de Justicia inició juicios contra varias de las principales compañías cinematográficas en julio de 1938, sobre la base de que se encontraban comprometidas en prácticas monopolistas y en la restricción ilegal del comercio en la producción, distribución y exhibición de films. Luego de una década de audiencias y litigios, la Corte Suprema decidió que las cinco compañías totalmente integradas tenían un monopolio de exhibición como fin, aunque no encontró prácticas monopolistas o ilegales en la producción. En 1952, ya fuera por orden del tribunal o por mutuo acuerdo, se exigió a las cinco productoras más importantes que se desprendieran de las salas que poseían y que dejasen de utilizar ciertas prácticas comerciales consideradas hostiles frente a la exhibición independiente.

Las críticas a la radio y a la televisión han seguido este modelo familiar, ya que varias de ellas se deducen del dominio de la programación por dos o tres redes importantes. Una queja común ha sido que la programación no ha dependido como debiera de las redes, sino del avisador y sus representantes, quienes han preparado los espectáculos, formado los repartos y comprado el espacio

para transmitirlos, junto con sus fastidiosos avisos comerciales. Otra queja ha sido que las estaciones han dejado de servir a sus comunidades desarrollando las aptitudes locales, discutiendo los problemas locales, etc., y en su lugar se han convertido en simples apéndices de las grandes redes. Todavía otra acusación común ha sido que el oyente sólo posee una elección ficticia de los programas; su elección —en una hora dada— no es entre cultura y comedia, sino entre dos espectáculos cómicos, ambos bastante similares. Los críticos han hablado con claridad respecto al pesado equilibrio del entretenimiento sobre los programas serios y respecto a la baja calidad del entretenimiento ofrecido. En sus discusiones sobre los asuntos públicos, acusaron otros críticos, la radio y la televisión han dependido con sumo exceso de comentaristas conservadores, evitando la controversia auténtica y saludable. Se ha descubierto otra falta adicional en la televisión: su programación ha sido generosa con el crimen y la violencia.

CLIMA INTELECTUAL DE LA NUEVA TEORÍA

El clima intelectual del siglo XX parece haber favorecido el crecimiento de una teoría como la de la responsabilidad social, y haber agotado la teoría libertaria. Como observara una vez Alfred North Whitehead, la mentalidad de una época se deriva de la concepción del mundo que predomina en los sectores educados de la sociedad, y esta concepción del mundo influye sobre las pautas de pensamiento en campos tales como la ética, la religión y la ciencia [3]. Una teoría de la prensa que difiere fundamentalmente de la mentalidad de su época, entonces, bien puede modificarse o descartarse del todo. Y la teoría libertaria se opone a la concepción emergente del mundo que parece estar reemplazando a la que vio sus comienzos, como ha sostenido en forma plausible Jay W. Jensen [4].

La teoría libertaria de la prensa se ajustó a la concepción del mundo del Iluminismo. Sus bases eran la máquina mundial del movimiento perpetuo de Newton, que marchaba independientemente del tiempo de acuerdo con ciertas leyes inmutables de la naturaleza;

[3] Alfred North Whitehead, *Science and the Modern World*, Nueva York, New American Library, 1948, pág. VIII.

[4] Jay W. Jensen, "Toward a Solution of the Problem of Freedom of the Press", *Journalism Quarterly*, 27 (otoño 1950), págs. 399-408.

la filosofía de los derechos naturales de John Locke con su porfía en que la libertad era innata y que el hombre era una criatura racional; las doctrinas de la economía clásica con su énfasis sobre un mínimo de interferencia gubernamental y su fe en que, como los hombres trabajaban por su propio auto-interés, inevitablemente trabajarían por el bien común, y el proceso de auto-justicia de John Milton, al sostener que la verdad surgiría del libre encuentro de las ideas en el mercado abierto.

Pero la revolución del pensamiento moderno acabó por demoler la concepción del mundo que sustentaba la teoría libertaria de la prensa. La revolución de Darwin-Einstein está dando forma a la concepción del mundo emergente del siglo XX, y ha forjado cambios profundos en el pensamiento de los sectores educados de la sociedad. Jensen ha resumido el impacto del pensamiento moderno sobre la teoría libertaria en esta forma:

> Resulta claro que las bases filosóficas del concepto tradicional sobre libertad de la prensa han sido socavadas abiertamente por la revolución del pensamiento contemporáneo. La Máquina del Mundo estática y atemporal de Newton ha sido desbaratada por la idea de la evolución y los conceptos dinámicos de la física moderna. La doctrina de los derechos naturales de Locke ha sido destruida no sólo por la filosofía romántica sino también por la ciencia social de la actualidad. La economía clásica del *laissez-faire* ha sido repudiada por la mayoría de los economistas contemporáneos, y en la práctica por casi todas las naciones industriales modernas. Además, la doctrina miltoniana del "proceso de auto-justicia" ha comenzado a despertar sospechas [5].

Las ideas que han socavado la cosmología newtoniana y los puntales filosóficos de la teoría tradicional, se encuentran en armonía más estrecha con una teoría colectivista de la sociedad que con la teoría individualista de la cual brotó el sistema libertario. Cada una de estas dos teorías más o menos antagónicas sobre la sociedad, la individualista y la colectivista, tiene implicancias importantes con relación a las funciones de la prensa y a la forma en que la prensa las cumple. La teoría individualista presupone que el individuo tiene prioridad sobre la sociedad; por el contrario, la teoría colectivista presupone que la sociedad tiene prioridad sobre el individuo. En su extremo lógico, por supuesto, la teoría colectivista está representada por el totalitarismo: el fascismo, el comunismo.

Sin embargo, incluso una sociedad que actúa de acuerdo con

[5] *Idem, ibidem,* págs. 405-406.

los principios de la teoría individualista, llega a adoptar —en algunos de sus aspectos— ciertos elementos de la colectivista. La teoría de la responsabilidad social de la prensa representa precisamente un entremezclarse tal de ideas. Ello no quiere decir que la teoría de la responsabilidad social, incluso en sus extremos, indique una tendencia hacia el totalitarismo. Por el contrario, la teoría postula la responsabilidad social de los medios como garantía contra el totalitarismo. La Comisión sobre Libertad de la Prensa ha manifestado que un gran peligro potencial para la libertad de prensa radica en la noción simpática de que el gobierno puede solucionar todos los problemas que surgen de la complejidad de la sociedad moderna y de las concentraciones del poder; impensadamente, la nación puede moverse hacia el totalitarismo si confía en que el gobierno corrija las condiciones internas de la prensa. "Si la sociedad moderna exige grandes instrumentos de comunicación de masa, si dichas concentraciones resultan tan poderosas que constituyen una amenaza para la democracia, si la democracia no puede resolver el problema simplemente disolviéndolas, entonces esos instrumentos deben controlarse a sí mismos o ser controlados por el gobierno. Si son controlados por el gobierno, perdemos nuestra garantía principal contra el totalitarismo, y al mismo tiempo damos un gran paso hacia él" [6].

Las ideas sobre las que descansaba el capitalismo democrático también sufrieron cambios en el siglo XX; la creencia de que cada empresario serviría automáticamente al bien común mientras perseguía egoístamente sus propios intereses, dio lugar a la creencia de que el comercio y la industria norteamericanos deben asumir ciertas obligaciones para con la comunidad. La expresión "maldito sea el público" fue reemplazada por otra: "el consumidor es el rey". Junto con este sentido de responsabilidad para con el público que caracterizó al comercio y la industria norteamericanos en el siglo XX, la prensa desarrolló un sentido misional exigiéndose servir al bienestar público. Mientras lo hizo, sembró las semillas para una teoría coherente de la responsabilidad social.

EL NUEVO SENTIDO DE RESPONSABILIDAD

Es difícil indicar el momento preciso en que la teoría tradicional de la libertad sin restricciones virtuales comenzó a ceder terre-

[6] Comisión sobre la Libertad de Prensa, *A Free and Responsible Press,*

no ante la aceptación por los editores de ciertas responsabilidades. Por cierto que los editores (con toda probabilidad) no iban a preocuparse de los aspectos éticos de su profesión mientras fueron principalmente impresores que consideraban a sus periódicos como aditamentos de sus establecimientos de imprenta, aunque desde los primeros tiempos algunos periodistas habían sido hombres de suma decisión. A mediados del siglo XIX, el periodismo había empezado a atraer a hombres de educación y principios que establecieron niveles elevados para su profesión, y trataron de ajustarse a ellos. Algunos de esos hombres formularon códigos de ética para sus propios redactores. El creciente espíritu profesional, sin duda, fue alentado en parte por las escuelas de periodismo, que comenzaron a desarrollarse en los primeros años de este siglo, y no sólo enseñaron las técnicas del periodismo sino también —a su tiempo— demostraron una preocupación cada vez mayor por las responsabilidades de los medios.

A principios del siglo XX los editores hablaron con mayor frecuencia de los deberes que acompañaban a la posición privilegiada de la prensa, de acuerdo con la constitución. Joseph Pulitzer, al defender su propuesta para una escuela de periodismo, escribió en la *North American Review* en 1904: "Nada menos que los ideales más elevados, el anhelo más escrupuloso para actuar acertadamente, el conocimiento más preciso de los problemas que debe enfrentar y un sentido sincero de responsabilidad moral salvarán al patriotismo de una subordinación a los intereses comerciales, buscando fines egoístas, antagónicos del bienestar público" [7].

Con palabras similares, ya avanzado el siglo, otros editores hablaron no sólo del derecho a ejercer su libertad sino también de las responsabilidades inherentes a su ejercicio. A ellos se unieron los productores de cine, los empresarios de radio y televisión. Los editores en ciudades de un solo diario hablaron de las responsabilidades que los monopolios les imponían. Los grupos industriales formularon códigos de funcionamiento ético. Y no fueron únicamente las grandes unidades de comunicaciones quienes hablaron así. Cincuenta años después que Pulitzer escribió sus palabras para la *North American Review*, los accionistas del pequeño *Park Region*

Chicago, University of Chicago Press, 1947, 2 vls., pág. 5.

[7] Joseph Pulitzer, "The College of Journalism", *North American Review*, 178 (mayo 1904), pág. 658.

Echo de Alexandria, Minnesota, adoptaron una declaración de principios, que en su texto decía:

> Para comenzar, debemos reconocer que un diario verdaderamente grande debe ser mayor que cualquiera, o que todas las conciencias combinadas de su director, en el sentido de que, cuando habla, sus palabras son las de alguien mucho más sabio, razonable, justo, compasivo, inteligente y honesto que esos hombres, estropeados por las debilidades y decadencias humanas, cuya tarea es escribir dichas palabras... Un diario verdaderamente grande debe permanecer sin sujeción a la traílla de cualquiera y de todos los grupos de interés especiales.

El crecimiento de las transmisiones convirtió al gobierno en un contribuyente importante a la teoría de la responsabilidad social. En los primeros años de la década del 20, a medida que las estaciones de radio brotaban en profusión caótica, los competidores transmitían en las mismas longitudes de onda, los aficionados mezclaban sus señales con las de los profesionales, y se llevaba cacofonía a un creciente número de hogares de radioescuchas. El gobierno, a instancias de la industria de la radio, acudió de mala gana para poner algo de orden en las ondas del aire. En 1927, el Congreso creó la Comisión Federal de Radio para asignar frecuencias y vigilar el contenido de los programas. La *Comunications Act* de 1934, que reservó la radio para su funcionamiento en el interés público, creó la Comisión Federal de Comunicaciones, instrumento permanente para expedir licencias de transmisión y supervisar las ondas del aire.

Aunque la ley prohíbe expresamente que la Comisión Federal de Comunicaciones censure el material de los programas, la Comisión ha adoptado la posición de responsabilidad frente a la supervisión de todo el contenido de los programas para asegurar que sirvan al interés público. Mientras que el poseedor de una licencia individual tiene derecho a elegir su material específico de programación —ha dicho la Comisión—, dicha elección debe ser "consecuente con la política básica del Congreso en el sentido de mantener a la radio como un medio de libre expresión para el público en general considerado como un todo, antes que como un desvío para los intereses puramente personales o privados del poseedor de la licencia" [8]. Las declaraciones de la Comisión Federal de Comunicaciones sobre su política, sus demandas contra algunos propietarios de emisoras

[8] Comisión Federal de Comunicaciones, Estados Unidos, *Fifteenth Annual Report*, Washington, D. C., 1949, pág. 33.

y su autoridad para expedir y revocar licencias, todo ello ha recordado a los propietarios de emisoras que son fideicomisarios, no dueños, de las ondas del aire.

Una vez establecido que tanto la prensa como sus críticos están de acuerdo en que la prensa debería asumir responsabilidades, llegamos a una bifurcación en el camino. Por un lado, se encuentra una teoría de la responsabilidad social tal como está siendo desarrollada por los voceros más caracterizados de la propia prensa; por el otro, se encuentra la teoría tal como ha sido formulada en su elaboración más coherente por la Comisión sobre Libertad de la Prensa. Ambos caminos se apartan de la teoría libertaria tradicional, y son paralelos entre sí durante varios trechos en varios lugares. Aunque la prensa fue generalmente hostil al informe de la Comisión, sus críticas no se dirigían a ciertos presupuestos fundamentales del informe. Evidentemente, pocos (si es que hubo alguno) medios de masa se opusieron a la Comisión en el punto fundamental referente a que la prensa tiene una responsabilidad social, por ejemplo, o incluso en la función de la prensa dentro de la sociedad democrática contemporánea. En verdad, muchos voceros de la prensa sostienen opiniones coincidentes con las de la Comisión sobre esos mismos puntos, y la Comisión ha dicho que adoptó muchas de sus ideas de las profesiones pertenecientes a la propia industria de las comunicaciones. Lo que la prensa sí criticó fue la valorización de la Comisión respecto a la actuación cumplida por la prensa, que la prensa consideraba no era tan mala como la describió la Comisión; la aseveración de la Comisión relativa a que la concentración en los medios ha puesto en peligro el libre curso de las ideas, a lo que la prensa replicó diciendo que ha cambiado la naturaleza de la competencia, y, por encima de todo, la sugerencia de la Comisión para que se ampliara el poder del gobierno —incluso con prudencia— sobre los medios.

Como los escritos de la Comisión brindan la exposición más unificada sobre los fines de la teoría de la responsabilidad social, y como esos escritos nunca han sido analizados detalladamente en relación a sus vínculos con la teoría tradicional, la mayoría del resto de esta exposición considerará en principio la teoría de la responsabilidad social tal como la formuló la Comisión, y su miembro William Hocking. Pero recordemos que los profesionales, en sus ocupaciones y en la práctica, contribuyeron en gran medida a dar forma a esa teoría, aunque no llegasen a estar de acuerdo con las prolongaciones lógicas del informe de la Comisión.

LOS CÓDIGOS REFLEJAN LA NUEVA TEORÍA

E incluso los códigos éticos de los diversos medios muestran una opinión cambiada sobre puntos tales como la naturaleza del hombre y los principios de conducta ética. El más antiguo de estos códigos, los Cánones del Periodismo, fue adoptado por la Sociedad Norteamericana de Directores de Diarios en 1923. Exhortaba a los diarios a practicar la responsabilidad frente al bienestar general, la sinceridad, la veracidad, la imparcialidad, el juego limpio, la decencia y el respeto a la reserva individual. Quizás debido a que el periódico tenía cerca de trescientos años de antigüedad cuando se elaboró el código y, en consecuencia, una larga tradición, los Cánones se apartan de la teoría libertaria en forma menos marcada de lo que lo hacen los códigos de medios del siglo XX, tales como el cine, la radio y la televisión. En los Cánones está implícita la fe en que el hombre es principalmente una criatura racional, capaz de descubrir la verdad y de separar lo justo de lo equivocado mediante el poder de la razón; la fe en la eficacia del proceso de auto-justicia, y la creencia en que el periódico es predominantemente un instrumento de ilustración que apela al sentido crítico del lector. Los Cánones parecen suponer que el periódico debería promover el gobierno democrático al acelerar el proceso de auto-justicia; la prensa puede ayudar al funcionamiento del proceso de auto-justicia luchando por ideales tales como la veracidad y el juego limpio. La única idea nueva en los Cánones es que la prensa resulta responsable frente al bienestar general.

Los códigos de la industria cinematográfica en 1930, de la industria radial en 1937 y de la industria de la televisión en 1952, reflejaron el modificado clima intelectual. Todos los códigos se redactaron contra un telón de fondo de hostilidad pública frente a los medios. El código cinematográfico se formuló para prevenir la reglamentación gubernamental. Los códigos para la radio y la televisión se redactaron por una industria reglamentada por el gobierno, y a la que se le exigía actuar en el interés, la conveniencia y la necesidad públicos. El código cinematográfico contempla al film principalmente como entretenimiento, aunque puede contribuir al "pensamiento correcto". Los códigos de la radio y televisión consideran a la transmisión principalmente como un medio de entretenimiento, aunque pueda servir al sistema económico mediante la publicidad. Los tres códigos consideran a los medios como influyentes y capaces de suspender las facultades críticas. Quizás a consecuencia de ello,

los códigos reflejan una imagen muy diferente del hombre que la brindada por el código periodístico. Los tres códigos consideran al hombre como esencialmente inmaduro y como sumamente susceptible a la corrupción de su moral. Por tanto, la capacidad ética para estos tres medios difiere de la del periodismo. La conducta ética —tal como la ejemplificó el código cinematográfico— consiste en promover la moral pública (en general, promoviendo el matrimonio y la santidad del hogar y del matrimonio; respetando la religión, el derecho y la justicia, y los sentimientos nacionales; y reprimiendo las emociones bajas). Los códigos de radio y televisión conciben la conducta ética como promotora de la forma democrática de gobierno ilustrando al público, como promotora de la moral pública (esencialmente, en la misma forma que el cine), y como sostén de la publicidad en buena proporción, manteniendo patrones elevados para ella.

De acuerdo con la Comisión sobre Libertad de la Prensa, esos Códigos no son suficientes para asegurar la clase de prensa que exige la sociedad. El código periodístico fue redactado por empleados, no por empleadores. Aunque convertiría a los periódicos en conductores responsables de noticias y discusión si se lo cumpliera (dice la Comisión), no ha sido y no puede ser puesto en vigor. El código cinematográfico es meramente negativo —establece patrones mínimos de aceptabliidad, no de responsabilidad— y sus fines no son lo bastante elevados, de acuerdo con la Comisión. Tampoco el código de transmisiones tiene sanción alguna. El deseo de alcanzar al mayor público posible ha evitado que la radio comprendiera sus posibilidades al servir las exigenias de la sociedad.

¿Qué exige la sociedad de su prensa? "Sus exigencias en la Norteamérica de hoy son mayores en variedad, cantidad y calidad que las de cualquier sociedad anterior en cualquier época", dice la Comisión. Una razón la constituye la considerable confianza que deposita el ciudadano norteamericano en la prensa. No puede experimentar de primera mano muchas nociones referentes al mundo, y en una sociedad urbanizada carece en gran medida de la discusión cara a cara que caracterizó a las sociedades anteriores. El agricultor de Kansas que comprendería una huelga en Detroit, el trabajador de la industria automovilística de Detroit que comprendería la política del gobierno con respecto a la energía atómica, el empleado público de Wáshington que comprendería las consecuencias de una sequía en Kansas, todos deben depender de los medios de masa. Y tanto en ideas como en noticias, los norteamericanos deben mantener la mayoría de sus discusiones en la prensa, en vez de en grupos pequeños cara a cara. Sin embargo, junto a esta dependencia creciente de los norteamericanos respecto de la prensa en sus transacciones de negocios públicos, la propiedad de los medios se ha concentrado en unas pocas manos, el consumidor de noticias e ideas se encuentra considerablemente a merced de quienes hacen funcionar los medios.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

EXIGENCIAS DE LA FUNCIÓN DE LA PRENSA

La Comisión ha señalado cinco cosas que la sociedad contemporánea exige de su prensa, y que en conjunto brindan una medida de la función de la prensa. Los patrones no eran originales de la Comisión; como ésta advierte, fueron extraídos principalmente de las profesiones y prácticas de quienes hacen funcionar los medios.

La primera exigencia de la prensa en la sociedad contemporánea, de acuerdo con la Comisión, es brindar "un relato verdadero, amplio e inteligente de los acontecimientos del día en un contexto que les dé significado". Esta exigencia requiere que la prensa sea exacta; no debe mentir. Significa también (dice la Comisión), que la prensa debe identificar el hecho como hecho y la opinión como opinión.

La propia prensa parece encontrarse de acuerdo en lo sustancial con la Comisión: en que los medios deberían ser exactos y separar las noticias de la opinión. No hay quizás mejor evidencia de este acuerdo, mejor evidencia de una fidelidad creciente al interés público, que el desarrollo del informe objetivo, que Herbert Brucker incluye entre los logros sobresalientes del periodismo norteamericano. En los primeros años del siglo XIX, los diarios empleaban las noticias como arma política; se distorsionaban, torcían y suprimían para satisfacer las necesidades del momento. Más adelante, los periódicos comenzaron por limitar sus opiniones a la página editorial; se esforzaron por registrar objetivamente las noticias, sin intrusión ni comentarios personales, y a presentar no sólo un aspecto sino todos. Por cierto que existían razones económicas para el desarrollo del informe objetivo, aparte del creciente sentido de profesionalismo. Pero también había un fundamento filosófico. Ya que, al separar las noticias del comentario, al presentar más de un aspecto, la prensa aceleraba el proceso de auto-justicia; facilitaba que el lector racional descubiera la verdad. Al tiempo que la Co-

misión emitió su informe en 1947, la objetividad ya no era una meta de la prensa; era un fetiche.

Pero un relato verdadero y amplio de las noticias no resulta suficiente, dice la Comisión. "Ya no es suficiente informar el *hecho* verídicamente. Ahora es necesario informar *la verdad acerca del hecho*". Aquí, entonces se insinúa que la prensa ha desarrollado una clase curiosa de objetividad: una objetividad aparente que da como resultado verdades a medias, incompletas, incomprensibles. Al adherir al informe objetivo, la prensa ha tratado de presentar más de un aspecto de una historia; pero al hacerlo (se insinúa), los medios no se han preocupado por determinar para el lector la integridad de fuentes contradictorias, ni han brindado la perspectiva básica para la comprensión completa de una situación dada. En lugar de suponer que dos verdades a medias forman una verdad, la Comisión dice, al efecto, que la prensa debería buscar "toda la verdad".

Sobre este punto, también, la prensa parece concordar con la Comisión, aunque menos sinceramente que con la aseveración de que los medios deberían publicar la verdad y separar el hecho de la opinión. En verdad, es a causa de su fidelidad por el interés público que la prensa ha vacilado (como lo indica la Comisión) en publicar la verdad acerca del hecho. Colocar en la historia unidimensional las demás dimensiones que la harán aproximarse a la verdad, entraña serios peligros de acuerdo con Elmer Davis —el comentarista de radio—, que ha expresado el dilema de la prensa en esta forma:

> He visto algunos esfuerzos innegablemente bien intencionados para colocar las demás dimensiones, pero las dimensiones se derivaban no de la evidencia sino de las opiniones o prejuicios del cronista; y si la práctica llegara a generalizarse, podrían derivarse en algunos casos de las opiniones y prejuicios del editor, como con tanta frecuencia solían serlo. Es suficiente un *Tribune* de Chicago. E incluso si la conciencia de un hombre es tan inflexible y su mente tan implacablemente objetiva, como los pesos y medidas de la Oficina de Medidas, todavía puede malograr la realización de un trabajo porque no conoce todos los ángulos, o carece de tiempo para abarcarlos bajo la presión de describir lo que está frente a él y redactar una nota acerca de ello [9].

Pero a pesar del dilema, concluye Davis, la prensa debería realizar una tarea mejor en el sentido de tratar de colocar las noticias en el contexto adecuado.

[9] Elmer Davis, *But, We Were Born Free*, Indianapolis, Bobbs-Merrill Co., 1954, págs. 173-174.

> El buen periódico, la buena transmisión de noticias, debe caminar por una cuerda floja entre dos grandes abismos: por un lado, la falsa objetividad que toma todo al pie de la letra, y deja que el público sea embaucado por el charlatán más descarado; por el otro, el informe "interpretativo" que deja de trazar la línea entre lo objetivo y lo subjetivo, entre un hecho razonablemente bien establecido y lo que el cronista o el director desearían que fuesen hechos. Decirlo es fácil; hacerlo, es difícil [10].

Los nueve periodistas que estudiaron en Harvard como *Nieman Fellows* en 1945-46, también apoyan a la Comisión en su alegato por la verdad acerca de los hechos. Como Davis, los *Nieman Fellows* reconocen que la "verdad" es esquiva y que las presiones para producir un periódico diariamente, hacen difícil que un cronista consiga todos los requisitos de hecho para un tratamiento multidimensional de las noticias. "Sin embargo", concluian, "hay docenas de disputas en los periódicos de cada día referentes a las cuales pueden afirmarse algunas aproximaciones". Si el senador Byrd dice que se puede despedir a un millón de empleados del gobierno sin menoscabar la eficacia del gobierno; si el presidente dice: "tonterías", ¿quién tiene razón?. "Evidentemente, debe ser función de la prensa en una democracia contestar tales preguntas", dicen los *Nieman Fellows*, "y contestarlas honradamente" [11]. El aumento de interpretación en la prensa diaria durante las dos últimas décadas y las tentativas efectuadas por propietarios de emisoras tales como Edward R. Murrow para colocar las noticias en su contexto, indican que un número creciente de profesionales apoyan la opinión de que resulta insuficiente el simple informe de las noticias.

Una segunda exigencia de la prensa, de acuerdo con la Comisión, es que sirva como "foro para el intercambio de comentarios y críticas". Dicha exigencia significa que los grandes instrumentos de comunicaciones de masa deberían considerarse como transmisores comunes de discusión pública, aunque ello no quiere decir que las leyes tengan que obligarlos a aceptar a todos los solicitantes de espacio o que el gobierno tenga que reglamentar sus tarifas, o incluso que uno pueda solicitar, como un derecho, que los medios diseminen sus ideas. En términos simples, significa que los gigantes de la prensa deberían permitir opiniones contrarias a las pro-

[10] *Idem, ibídem*, pág. 175.

[11] León Svirsky (editor), *Your Newspaper: Blueprint for a Better Press*, Nueva York, Macmillan Co., 1947, pág. 27.

pias, sin abdicar de su propio derecho de defensa. La prensa debería tratar de representar todos los puntos de vista importantes, no sólo aquéllos con los que está de acuerdo el editor o el operador; y al hacerlo, debería identificar cuidadosamente todas las fuentes de noticias. La razón de esta exigencia es que el control de la prensa se ha colocado cada vez en menos manos. El individuo que tiene algo que decir ya no puede alcanzar el auditorio necesario con la voz humana sola, ya no puede fundar un periódico o revista, ya no puede emitir sus ideas en folletos que tendrán el prestigio que los medios de masa otorgan a sus contenidos.

Sobre este punto, también, los operadores de medios parecen coincidir en gran medida con la Comisión. Así, Norman Isaacs, director-gerente del *Times* de Louisville y presidente (1952-53) de la *Associated Press Managing Editors Association*, declaró: "Nuestra única función que excede a todas las demás es brindar información. Somos portadores comunes. Se concedió la libertad de prensa con ese propósito, y sólo con ese propósito. La libertad de prensa no puede significar autorización para evitar que la gente conozca. Y evitaremos que la gente conozca, siempre que resultemos atrasados y arrogantes al editar nuestros diarios"[12]. Los directores y editores gustan decir que el crecimiento de ciudades con un solo periódico, ha sido acompañado por un sentido aumentado del deber para con sus comunidades, entre los diarios que han sobrevivido. Los voceros de los diarios Cowles de Des Moines y Minneapolis han dicho que el único diario de una ciudad tiene una responsabilidad mayor que nunca para "ayudar a que la sociedad se informe y actúe con inteligencia", y que la página editorial es un medio importante para reforzar y completar el informe sobre noticias. Tanto en su contenido editorial como en la publicidad, la tendencia monopolista en el campo del periodismo ha adjudicado nuevas responsabilidades a los editores, conforme a Edward Lindsay, de los periódicos Lindsay-Schaub. "Tienen una responsabilidad frente a las minorías en la publicación de relatos noticiosos completos y objetivos", escribió en uno de sus diarios. "Tienen una responsabildad en el nivel de los negocios. A los editores de diarios se les veda el lujo de negarse a tratar con aquéllos a quienes aborrecen o de emplear su control sobre un medio de comunicación para castigar a quienes fomentan a un competidor...". En su código, los propietarios de

[12] Norman Isaacs, "A Small Town Paper Has One Supreme Ethical Duty-To Print the News", *Quill*, 41 (diciembre 1953), pág. 15.

emisoras hablan de ejercer todos los esfuerzos para asegurar igualdad de oportunidad en la discusión de los problemas públicos; y el código de la televisión aconseja a las estaciones que "otorguen una representación imparcial a las opiniones opuestas sobre problemas que afecten materialmente la vida o el bienestar de una parte sustancial del público".

Una tercera exigencia de la prensa (establece la Comisión) es que proyecta "un cuadro representativo de los grupos integrantes de la sociedad". Esta exigencia, muy estrechamente relacionada con las dos anteriores, haría que la prensa pintase con exactitud los grupos sociales, los chinos y los negros por ejemplo, ya que las personas tienden a hacer decisiones en términos de imágenes favorables o desfavorables, y una ilustración falsa puede destruir el juicio correcto. En principio si no en la práctica, la mayoría de los operadores de medios quizás coincidiría con la Comisión. Todos los códigos del cine, la radio y la televisión contienen declaraciones que incitan a los medios a respetar los sentimientos nacionales y la sensibilidad de los grupos raciales y religiosos. Los trabajadores de periódicos y revistas probablemente dirían que esta exigencia resulta implícita en su esfuerzo concienzudo para informar las noticias del día verídica e imparcialmente.

Una cuarta exigencia mencionada por la Comisión es que la prensa resulte responsable de "la presentación y clarificación de los objetivos y valores de la sociedad". Por otra parte, los profesionales aceptarían probablemente esta exigencia con escasa vacilación. Los hombres de prensa quizás responderían, por ejemplo, que entre las funciones de una buena página editorial figura precisamente dicha presentación y clarificación. Los productores de cine y los propietarios de emisoras podían señalar sus códigos de funcionamiento, que incitan a los medios a respetar los valores aceptados y a destacar las virtudes tradicionales.

La exigencia final mencionada por la Comisión es que la prensa brinde "acceso completo a las noticias del día". Como el ciudadano de hoy exige más información corriente que en cualquier otra época anterior (anota la Comisión), debe existir una amplia distribución de noticias y opinión. La prensa —con toda certeza— estaría de acuerdo. Aparte de las tentativas de la prensa por alcanzar una audiencia tan amplia como sea posible, hay evidencias del acuerdo, por ejemplo, en la evolución del concepto de "libertad de información". A medida que los hombres de prensa se empaparon de un sentimiento de responsabilidad, afirmaron que el público tenía un

derecho de acceso a la información, un derecho básico a estar informado, y que la prensa era el representante del público para desbaratar las barreras que se oponían al libre curso de las noticias.

La idea marcó una quiebra con la teoría tradicional, que aseguraba al ciudadano acceso a las noticias del diario sólo mediante la protección de la libertad de expresión. La teoría tradicinoal no brindaba ninguna herramienta legal para mantener abiertos los labios del silencioso. Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial y tiempo después, en especial, los periodistas se quejaron del creciente número de empleados del gobierno en los niveles locales, estatales y nacional que se negaban a suministrar información que pudiera molestar a ciertos funcionarios públicos. Paladines del derecho del público a tal información, la *American Society of Newspaper Editors* y otros grupos profesionales formaron comités para ayudar a mantener abiertas las fuentes noticiosas; y hombres de prensa tales como James Reston, James Pope y Erwin Canham previnieron repetidas veces acerca de los peligros de la censura por supresión.

FORMAS DE MEJORAR LA FUNCIÓN DE LA PRENSA

Ésas, entonces, son las pautas de funcionamiento esbozadas por la Comisión. Aunque la propia prensa parece aceptar dichas pautas, la Comisión descubre una amplia fractura entre el reconocimiento de esas pautas por la prensa y su práctica efectiva. Para mejorar la función de la prensa, la Comisión examina tres fuentes: la propia prensa, el público y el gobierno.

La prensa, para brindar la variedad, cantidad y calidad de información y discusión que exige el público (dice la Comisión), debería asumir un espíritu profesional. "Cualquiera pueda ser el pensamiento acerca de la conducta de los miembros individuales de profesiones más antiguas y establecidas, como la abogacía y la medicina", anota, "cada una de estas profesiones —en general—, acepta la responsabilidad del servicio prestado por la profesión en general, y hay algunas cosas que un hombre verdaderamente profesional no hará por dinero" [13]. Específicamente, la prensa debería asumir las responsabilidades de los portadores comunes de información y discusión, debería experimentar con el contenido de alta

[13] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 92.

calidad que no ofrece promesa inmediata de recompensa financiera, debería comprometerse en una crítica mutua y vigorosa, y debería buscar el mejoramiento del calibre de su personal. La industria de la radio debería rescatar el control de la programación de manos de los avisadores.

Pero también el público tiene ciertas obligaciones frente a la prensa. Lo que se necesita, primero, es una conciencia pública del tremendo poder disfrutado por los medios de masa, poder concentrado en manos demasiado escasas; una conciencia de hasta dónde la prensa deja de satisfacer las necesidades de la sociedad. Una vez que el público comprende esas cosas, puede actuar en tres formas para mejorar la prensa. Primero, las instituciones sin fines de lucro deberían ayudar a la prensa a llevar a cabo las tareas que se le exigen. Por ejemplo, las facultades podrían manejar estaciones de radio o producir películas para públicos que los medios comerciales encuentran inconveniente servir. Segundo, las instituciones educativas deberían crear centros de estudios superiores, investigación y publicaciones críticas en el campo de las comunicaciones de masa, las actuales escuelas de periodismo deberían ofrecer a sus estudiantes la más amplia educación. Tercero, debería establecerse un órgano independiente para apreciar la función de la prensa e informar anualmente sobre la misma.

El gobierno, al reconocer que la prensa debe seguir siendo una tarea perteneciente a la propiedad privada, puede, sin embargo, ayudar a brindar a sus ciudadanos la clase de sistema de comunicaciones que exigen. Por ejemplo, el gobierno puede fomentar nuevas operaciones en la industria de las comunicaciones. Puede adoptar nuevas medidas legales para rectificar los abusos crónicos y manifiestos de la libertad de prensa. Y puede entrar en el campo de las comunicaciones para completar los medios de propiedad privada.

LIBERTAD POSITIVA Y NEGATIVA

La teoría de la responsabilidad social de la prensa se basa en un fundamento de pensamiento que ha enmendado ciertos presupuestos fundamentales de la teoría libertaria, y rechazado en gran medida a otros. El concepto de libertad que representa, resulta esencialmente distinto del que representaba la teoría tradicional. La teoría libertaria nació de un concepto de libertad negativa, que podemos definir en forma vaga como "libertad de", y con mayor

precisión como "libertad de restricción externa". La teoría de la responsabilidad social, por el contrario, descansa sobre un concepto de libertad positiva, "libertad para", que requiere la presencia de las herramientas necesarias para el logro de un objetivo deseado. Analicemos este punto con mayor cuidado.

En suma, la libertad negativa consistía en dejar libre al individuo para que resolviera su propio destino. Si estuviera libre de fuerzas exteriores, podría hacerlo empleando su razón para descubrir las leyes inmutables de la naturaleza que gobernaban al universo, y para colocar sus instituciones en armonía con ellas. Era suficiente, entonces, suprimir las restricciones sobre el hombre. Y era suficiente suprimirlas todas salvo un mínimo de restricciones sobre la prensa; ya que si no se molestaba a la prensa, llevaría información e ideas al mercado, y la verdad surgiría triunfante de su intercambio.

La teoría de la responsabilidad social se basa en una escuela de pensamiento que considera insuficiente e ineficaz una libertad puramente negativa. La libertad negativa, de acuerdo con esta opinión, es una libertad vacía; es como decirle a un hombre que es libre de caminar sin asegurarse primero de que no está lisiado. Para ser real, la libertad debe ser eficaz. No resulta suficiente decirle a un hombre que es libre para lograr sus objetivos; se le deben brindar los medios apropiados para alcanzar esos objetivos.

Hocking, cuyas ideas son perceptibles con claridad en el informe de la Comisión en general, ha dicho que la libertad verdadera debe constar tanto de aspectos negativos como positivos. "Ser libre", dice, "es poseer el empleo de los propios poderes de acción (I) sin restricción o control exteriores y (II) con cualesquiera medios o aprestos que exija la acción"[14].

La Comisión también dice que la libertad efectiva tiene tanto sus aspectos positivos como negativos. "Lo mismo que toda libertad", dice, "la libertad de prensa significa libertad de y libertad para". Una prensa libre es libre *de* todas las coacciones aunque no de todas las presiones. Es libre *para* lograr los objetivos definidos por su sentido ético y por las necesidades de la sociedad; y para alcanzar este fin, debe contar con facilidades técnicas, fuerza financiera, acceso a la información, etc.[15]. Pero la Comisión se preocupa no sólo

[14] William Ernest Hocking, *Freedom of the Press: A Framwock of Principle*, Chicago, University of Chicago Press, 1947, pág. 54.
[15] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 128.

acerca de la libertad de aquéllos que poseen los medios; se preocupa también acerca de los ciudadanos que poseen una libertad de expresión meramente negativa. La libertad de prensa —sostiene la Comisión— es un derecho algo vacío para la persona que carece de acceso a los medios de masa. Su libertad, también, debe completarse por una prensa que brinda puntos de vista similares a los propios; por medios manejados por el gobierno o instituciones sin fines de lucro que le brinden los servicios requeridos, cosa que no hace la prensa comercial.

Incluso la propia prensa ha estado escurriéndose de un concepto de libertad negativa como resultado de su preocupación por la "libertad de información". La prensa halló que un sistema de libertad negativa no brindaba los medios para arrancar información a funcionarios gubernamentales recalcitrantes. En diversos estados, la prensa ha trabajado por la aprobación de leyes obligando a que ciertos cuerpos oficiales tramitaran sus asuntos en reuniones abiertas, y tuvieran sus registros disponibles al escrutinio de la prensa.

LA PRENSA Y EL GOBIERNO

Como podría esperarse, la teoría de la responsabilidad social también difiere de la teoría tradicional en lo referente a la opinión que adopta sobre la naturaleza y funciones del gobierno. La teoría libertaria se desarrolló durante un período en que se consideraba al estado como el principal enemigo de la libertad. Por cierto que existían otras amenazas contra ella; John Stuart Mill reconoció que la tiranía de la mayoría, con tanta seguridad como la mano del estado, podía violar la libertad de un individuo. Empero, en todo respecto la libertad llegó a significar libertad de la influencia del estado, y llegó a considerarse como la mejor forma de gobierno, la que menos gobernaba. Algún gobierno era necesario para mantener la seguridad interna y externa —para proteger el orden civil, por ejemplo, y detener a los agresores—, y así lograr un clima donde pudiera existir la libertad. Pero el objeto de preocupación era la libertad del individuo. Si alguien aseguraba la libertad del individuo, entonces alguien aseguraba la libertad de la sociedad.

La teoría de la responsabilidad social sostiene que el gobierno no debe permitir meramente la libertad; debe también promoverla abiertamente. De la misma manera que bajo la teoría tradicional, una función de gobierno consiste en mantener el orden y la segu-

ridad personal. Pero ésa es en esencia una función negativa que deja el ejercicio de la libertad librado al azar, y no resulta suficiente en las sociedades modernas. Junto con la comunidad, el gobierno (poseedor del monopolio virtual de la fuerza física) es el único instrumento lo bastante fuerte como para asegurar que la libertad pueda actuar con eficacia. Por tanto, el gobierno debería actuar cuando fuera necesario para proteger la libertad de sus ciudadanos.

"El gobierno continúa siendo el heredero universal de la libertad para una adecuada función de la prensa" (dice Hocking), y su opinión parece ser compartida por la Comisión en pleno. El gobierno debería ayudar a la sociedad a obtener los servicios que necesite de los medios de masa, si una prensa auto-reglamentada y los caracteres de auto-justicia de la vida en la comunidad resultan insuficientes para brindarlos. El gobierno puede actuar en varias formas. Puede promulgar una legislación prohibiendo los abusos flagrantes de la prensa que "envenenan los manantiales de la opinión pública", por ejemplo, o puede entrar en el campo de la comunicación para ayudar a los medios existentes [16].

Incluso así, la prensa todavía debe tener un apoyo en la empresa privada. El gobierno debería intervenir sólo cuando la necesidad es grande y los riesgos elevados y, entonces, hacerlo con cautela. No debería intentar competir con los medios de propiedad privada, o eliminarlos.

En síntesis, el gobierno no debería actuar con mano pesada. Cualquier instrumento capaz de promover la libertad, también resulta capaz de destruirla. Como la libertad de expresión es la clave de la libertad política, debe protegerse especialmente. Incluso un gobierno democrático puede violar la libertad de sus ciudadanos. Los funcionarios públicos, cuya permanencia en el cargo depende en gran medida de la opinión pública, pueden sentirse tentados a controlar la expresión. Por tanto.

Si la libertad de la prensa consiste en alcanzar la realidad, el gobierno debe poner límites a su capacidad de interferir, reglamentar o suprimir las voces de la prensa, o de manipular los datos sobre los cuales se basa el juicio público.

El gobierno debe establecer sus propios límites, no sólo simplemente porque la libertad de prensa es un reflejo de intereses importantes de la comunidad, sino también porque es un derecho moral. Es un derecho moral porque posee en sí un elemento de deber [17].

[16] Hocking, *op. cit.*, págs. 182-193.
[17] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 8.

EL DERECHO DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión es un derecho moral que posee en sí un elemento de deber, de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social. De esta suerte, la teoría se diferencia de la teoría libertaria sobre la naturaleza del derecho. Porque bajo la teoría libertaria, la libertad de expresión era un derecho natural, un derecho con el cual nacía el hombre, un derecho que nadie podía arrebatar, aunque se llegara a evitar —temporariamente— su ejercicio. No se asignaba ningún deber al derecho. Como hemos visto, se suponía que los hombres libres expresarían sus ideas, y que otros hombres libres escucharían. Los hombres con ideas no estaban obligados a hablar, los otros no estaban obligados a escuchar; pero dada la naturaleza del hombre, resultaba inconcebible que no lo hicieran. Si bien la libre expresión era un derecho natural, también se basaba en la utilidad. Se justificaba debido a que la libertad de palabra y una prensa libre promoverían la victoria de la verdad sobre la falsedad en el mercado de las ideas.

Conforme con la teoría de la responsabilidad social, la libertad de expresión se basa en el deber del individuo frente a su pensamiento, a su conciencia. Es un derecho moral; y un derecho moral, de acuerdo con las palabras de Hocking, es "un valor que no puedo renunciar libremente, como puedo renunciar libremente a un interés personal". Si uno reclama la libertad de expresión como un derecho, la reclama para los demás tanto como para sí mismo, y se obliga a respetar el ejercicio que los demás hagan de ella; si flaquea en su reclamo, debilita el reclamo de los demás [18]. La libertad de expresión no es algo que uno reclama con fines egoístas. Está tan estrechamente ligada con su existencia y crecimiento mentales que uno *debe* reclamarla. Tiene valor tanto para el individuo como para la sociedad. Son los medios que posee el individuo para perpetuarse a través de sus ideas. Es la única fuente de noticias de la sociedad, la semilla de donde surge el progreso.

Además de ser valiosa para el individuo y para la sociedad, la libertad de expresión tiene en sí un elemento de deber, ya que cualquiera que tenga algo que decir está obligado moralmente a decirlo. "Si un hombre está agobiado por una idea", dice la Comisión, "no sólo desea expresarla; debe expresarla. Se lo debe a su conciencia y al bien común. A decir verdad la indispensable

[18] Hocking, *op. cit.*, págs. 60-61.

función de expresar ideas es obligatoria —para la comunidad y también para algo más allá de la comunidad—. Es el deber del científico frente a sus conclusiones, y de Sócrates frente a su oráculo; es el deber de todo hombre frente a su propia creencia. Debido a este deber frente a lo que está más allá del estado, la libertad de palabra y de prensa son derechos morales que el estado no debe violar" [19].

Este deber frente a la propia conciencia constituye la base primaria del derecho a la libre expresión, de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social. La Comisión considera que esa base precede lógicamente a la justificación tradicional de la libertad de expresión sobre la base de la utilidad. Pues cualquier discusión que surja de la libre expresión, es el resultado de este deber del individuo frente a su conciencia.

Aunque la libre expresión es un derecho universal, el ciudadano no puede reclamar el derecho a llegar al público de cualquier medio de masa. No puede exigir, como derecho, que un periódico o una estación radial transmitan lo que diga.

La libertad de expresión —de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social— no es un derecho absoluto, como ocurre en la teoría libertaria pura. "La noción de derechos, gratuitos, incondicionales, conferidos por el Creador en el momento del nacimiento, era un maravilloso principio de lucha contra los gobiernos arbitrarios, y llegó a cumplir una tarea histórica", dice la Comisión. "Pero en el contexto de una libertad política conquistada, resulta evidente la necesidad de limitación" [20]. El derecho propio a la libre expresión debe equilibrarse frente a los derechos privados de los demás y frente a los intereses sociales vitales.

A este respecto, la teoría tradicional había sido modificada mucho antes de que existiera la Comisión sobre Libertad de la Prensa. En 1919, en el caso *Schenck vs. the United States*, el juez Holmes formuló el criterio del "peligro claro y presente" para determinar cuándo puede limitarse la libre expresión. "El problema en cada caso" (escribió) "consiste en saber si las palabras empleadas lo son en tales circunstancias y de tal naturaleza como para craer un peligro claro y presente, causando los males duraderos que el Congreso tiene derecho a evitar. Es un problema de proximidad y grado". La propia prensa admitió que las consideraciones sobre

[19] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, págs. 8-9.
[20] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 121.

el bienestar público podían contrarrestar su derecho a una libre expresión, como cuando se sometió a la censura voluntaria en ambas guerras mundiales.

La naturaleza condicional de la libre expresión, de acuerdo con la línea de razonamiento de la Comisión, surge de la base del derecho. La libre expresión se basa en el deber del hombre para con su pensamiento. Si el hombre no asume este deber frente a su conciencia, si por el contrario emplea su libertad de expresión para encender odios, para difamar, para mentir, si la emplea en forma deliberada para contaminar las fuentes de la verdad, entonces no puede reclamar ese derecho. Sólo tiene un derecho moral en caso de asumir el deber moral concomitante.

El derecho moral a la libre expresión lleva consigo el derecho a equivocarse. Existen por lo menos dos buenas razones para tolerar el error. Una es que la teoría de la responsabilidad social, como la teoría libertaria, supone que la búsqueda de la verdad y la difusión de la verdad exigen considerable libertad. Como lo expresa la Comisión, "la libertad es experimental, y el experimento implica el ensayo y el error". La segunda razón es que cada individuo tiene derecho a estar seguro de que ha encontrado la verdad a través de su propio y libre descubrimiento, en lugar de que se la haya impuesto alguna autoridad. Pero el derecho moral sólo protege al error sincero. Incluso el individuo equivocado, debe estar buscando la verdad escrupulosamente. Se carece del derecho a encontrarse deliberada o irresponsablemente en el error.

Al vincular derechos y deberes, la teoría de la responsabilidad social se parece mucho más a la teoría soviética que a la libertaria. La teoría soviética, como la teoría de la responsabilidad social, predica el ejercicio de derechos sobre la base de aceptar los deberes correlativos. Pero existe una profunda diferencia entre las dos teorías. Conforme con la teoría soviética, el deber lo es frente al proletariado; de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social, el deber lo es frente a la propia conciencia.

Además, en la teoría soviética, se pierde el reclamo legal al derecho de libre expresión si se ignora el deber del cual depende. No ocurre así con la teoría de la responsabilidad social. Incluso si uno sacrifica su derecho moral a la libre expresión, puede todavía reclamar un derecho legal a la misma. La ley no es un instrumento lo bastante refinado como para medir con qué cuidado sirve el individuo a su conciencia. Debe suponer que los hombres en

general hablan de buena fe y siguen una búsqueda activa de la verdad. Es discutible que la ley llegue a responsabilizar a la libre expresión, incluso aunque pudiera hacerlo. Para muchos individuos, mentir es un experimento relativo a la moralidad, como anotó Hocking, y la sociedad tiene algunos remedios contra él. Resulta mucho más de acuerdo con una sociedad libre que el hombre adquiera responsabilidad mediante su propia voluntad y auto-control, que mediante alguna fuerza externa. Por tanto, la ley debe proteger a algunas personas que no asumen sus responsabilidades morales lo mismo que a todas aquéllas que lo hacen.

Pero el derecho legal a la libre expresión —conforme con la teoría de la responsabilidad social— no es incondicional. Hasta la teoría libertaria impuso ciertas restricciones mínimas a la libre expresión, tales como las leyes que trataban de la difamación, obscenidad, instigación a la rebelión y sedición. Dichas restricciones (ha anotado la Comisión) se basaban en un principio común: "que una declaración o publicación invade de una manera seria, abierta y demostrable, derechos privados reconocidos o intereses vitales" [21]. Las restricciones legales sobre la libertad de prensa, entonces (argumentó la Comisión), podrían ampliarse justificadamente si caen nuevos abusos dentro de esta categoría.

Tómese como ejemplo la corrupción. Si las publicaciones se convierten en forma deliberada, consecuente y sistemática en celestinas y explotadoras de la vulgaridad, han sacrificado su derecho moral a la libre expresión. Habiendo abandonado ese reclamo moral, han socavado su reclamo legal. Por cierto que podría haber mejores medios que la ley para castigar a tales publicaciones. Sin embargo, la sociedad puede decidir que la corrupción constituye una invasión de sus intereses vitales contra los cuales está justificada en protegerse. Luego, podría prohibir las publicaciones degradantes. Empero, el peso de la prueba en el sentido de que fueron dañados los intereses de la sociedad, correspondería a quienquiera que amplíe la ley para abarcar esas nuevas superficise de abuso.

OPINIÓN SOBRE LA NATURALEZA DEL HOMBRE

La teoría de la responsabilidad social parece diferir fundamentalmente de la teoría libertaria en su opinión sobre la natura-

[21] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 123.

FACULTAD DE DERECHO BIBLIOTECA

leza del hombre. De acuerdo con la teoría tradicional, se consideró al hombre principalmente como un ser moral y racional, inclinado a buscar la verdad y a guiarse por ella. Todo hombre —por naturaleza— deseaba ayudar en la búsqueda de la verdad, y todo hombre podía servir su causa, ya que incluso la idea en apariencia más absurda era digna de la expresión. Sólo en el caso de que todos los hombres expresasen libremente lo que pensaban (tanto lo ridículo como lo sublime), podrían esperar descubrir la verdad. Los hombres se expresarían si se les diera libertad para hablar y publicar. Lo harían con sobriedad y sin capricho. No habría necesidad de recordar a los editores sus responsabilidades públicas; las asumirían sin necesidad de exhortaciones debido al sentido moral que les otorgaba su dignidad. Tampoco debía preocuparse uno acerca del editor ocasional que, debido a la fragilidad humana, mentía o tergiversaba. Otros editores encontrarían provechoso desenmascararlo. Se reconocerían sus mentiras y tergiversaciones, porque el público sometería sus expresiones a la prueba poderosa de la razón.

La teoría de la responsabilidad social, por otra parte, se desarrolló en el siglo XX, y refleja las dudas que la ciencia social contemporánea y el pensamiento contemporáneo han dirigido sobre la racionalidad del hombre. La teoría surgiente no niega la racionalidad del hombre, aunque deposita mucha menos confianza en ella que la teoría libertaria, pero parece negar que el hombre está motivado congénitamente a la búsqueda de la verdad y a aceptarla como su guía. De acuerdo con la teoría de la responsabilidad social, se considera al hombre no tanto como irracional sino como aletargado. Es capaz de emplear su razón, pero poco dispuesto a hacerlo. En consecuencia, resulta fácil presa de demagogos, engranajes publicitarios y demás que lo manejarían para sus fines egoístas. Debido a su pereza mental, el hombre ha caído en un estado de conformidad irreflexiva, donde lo constriñe su inercia. Sus facultades mentales se han atontado y corren peligro de atrofiarse. Si el hombre ha de permanecer libre, debe vivir mediante la razón en lugar de aceptar en forma pasiva lo que ve, oye y siente. Por tanto, los elementos más activos de la comunidad deben estimularlo al ejercicio de su razón. Sin esa incitación, probablemente el hombre no será impulsado a buscar la verdad. La languidez que le impide utilizar sus dotes de razón, se extiende a toda la discusión pública. El propósito del hombre no consiste en encontrar la verdad, sino satisfacer sus necesidades y deseos inmediatos.

La opinión escéptica sobre el hombre resulta aún más pronun-

ciada en los códigos relativos a los medios (salvo los Cánones del Periodismo) que en los trabajos de la Comisión. Los códigos de las industrias del cine y de la radio consideran la protección de la moral pública como un interés principal de los medios. No reflejan en la forma más mínima las ideas miltonianas referentes a que el hombre —mediante la razón— puede distinguir entre lo justo y lo injusto; a que no puede considerárselo verdaderamente moral a menos que haya estado sometido a la tentación; y a que se encuentra en mejores circunstancias conociendo el mal a través de medios que de primera mano.

La Comisión deposita mayor fe en la moralidad del hombre que la que depositan esos códigos. En verdad, superficialmente la Comisión parece compartir la fe que la teoría tradicional puso en la moralidad del hombre. Pero la moralidad —para la Comisión— parece ser una cosa distinta de la moralidad conforme a la teoría libertaria. La teoría tradicional se basaba en el presupuesto de que el hombre, como hijo de Dios o de algún creador, era una criatura de dignidad autónoma, que adhería a ciertos principios absolutos de conducta ética. Para expresarlo sin mucho rigor, era sincero para consigo mismo; y porque era sincero para sí mismo, era sincero para con su semejante. La moralidad (de acuerdo con la teoría de la responsabilidad social) parece más relativa que conforme a la teoría libertaria. Y tampoco es principalmente un deber para consigo mismo. Como ser social, el hombre tiene un deber para con sus semejantes; y la moralidad resulta principalmente un deber no para sí mismo, sino para los intereses de la comunidad.

Los deberes morales que se encontraban implícitos en la teoría libertaria, se volvieron explícitos en la teoría de la responsabilidad social. El ciudadano, conforme con la teoría libertaria, tenía derecho a no estar informado o a estarlo mal, pero el presupuesto tácito indicaba que su racionalidad y su deseo por la verdad le evitarían dichas posibilidades. La Comisión declara específicamente que el ciudadano ya no es más moralmente libre de no leer ni de no escuchar. Como ciudadano activo y responsable, tiene un deber de estar informado frente a la comunidad. Esto no quiere decir que uno deba leer o escuchar a cualquier sector o producto dados de la prensa. Lo mismo que la teoría tradicional, la nueva reconoce que la aprobación o desaprobación del ciudadano constituye un control efectivo sobre los medios. El ciudadano se encuentra moralmente obligado a estar informado; cómo lo hace, es cosa suya.

Si un hombre tiene el deber moral de informarse —dice la Comisión—, se puede argumentar lógicamente que tiene el derecho a la información para llevar a cabo ese deber. En consecuencia, ya no basta meramente proteger el derecho de la prensa a la libre expresión, como en la teoría tradicional; también resulta imperativo proteger el derecho del ciudadano a la información adecuada.

Una prensa caracterizada por su importancia, su corto número y su onerosidad conserva —en efecto— la libertad de la prensa en depósito para la población entera. A los operadores y dueños de los medios se les niega el derecho de publicar lo que les gusta. Siendo la libre expresión un derecho moral, están obligados a cerciorarse de que todos los puntos de vista significativos de la ciudadanía se representen en la prensa. Claro que no necesitan publicar todas las ideas, por más absurdas que sean; pero deberían tratar de que "todas las ideas que merezcan una audiencia pública, tengan una audiencia pública". El público, así como los directores y propietarios, debería decidir qué ideas merecen una audiencia pública [22].

Pero la Comisión considera discutible que la función de la prensa pueda librarse solamente a la iniciativa no reglamentada. El ciudadano tiene un derecho moral a la información, y una urgente necesidad de ella. Si la prensa no cumple voluntariamente con sus exigencias, entonces tanto la comunidad como el gobierno deberían proteger sus intereses. Pueden hacerlo adoptando las medidas antes mencionadas en esta exposición.

EL PROCESO DE AUTO-JUSTICIA

La teoría de la responsabilidad social deposita menos fe que la libertaria en la eficacia del proceso de auto-justicia. Milton hubiera sometido todo —salvo los presupuestos fundamentales— a la prueba del libre debate, y Mill y Jefferson ni siquiera habrían exceptuado a los principios básicos. La convicción de estos autores en el sentido de que la verdad surgirá majestuosamente del antagonismo de las ideas, se justifica escasamente en la sociedad contemporánea, de acuerdo con los forjadores de la teoría de la responsabilidad social. Hocking pregunta: "Si uno adopta como principio trasladar todos los principios al crisol del debate, ¿qué ocurre con los principios que resuelven el debate, qué forma tiene uno de salir de un

22 Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 119.

antagonismo de hipótesis renovado y sin fin?"[23]. En síntesis, el debate no convence; no hay nadie —como observa Hocking— que declare la victoria o la derrota.

Además continúa Hocking, la realidad no sustenta la proposición clásica. Primero, no hay certeza de que la idea se batirá contra la idea en cualquier lucha real. Segundo, pocos ciudadanos buscan sinceramente ideas que ataquen las que ya sostienen. "Lo que en verdad logra la prensa actual", dice Hocking, "es despertar el poder y la latitud mentales en aquellos participantes a quienes no desconcierta o confunde. Mientras no desfallezca y se agite la voluntad de encontrar la verdad, la libre expresión tiende a producir una ciudadanía más fuerte y más consciente de sí misma. Podemos contar menos con su producto de verdad que con su producto humano"[24].

Sólo pueden formularse especulaciones en el sentido de saber qué considera la Comisión como naturaleza de la verdad, pues la palabra "verdad" rara vez entra en su exposición. Se deduce que la Comisión no considera propósito principal de la libre expresión, el descubrimiento de una verdad absoluta, como lo fue conforme con la teoría libertaria. Se apreciaba la libre expresión —de acuerdo con la teoría tradicional— porque conducía a la revelación de la verdad. Para los forjadores de esa teoría, por supuesto, la verdad significaba cosas diferentes en tiempos diferentes. Para Milton, la verdad era la voluntad de un Dios puritano; para Jefferson, probablemente fuera la comprensión del plan maravilloso por el cual funcionaba el universo. Para ambos consistía en un absoluto, capaz de descubrirse mediante el libre intercambio de las ideas.

La Comisión parece apreciar la libre expresión principalmente porque promueve una sociedad armónica y fecunda. El hombre, libre para expresarse, libre para intercambiar ideas con sus vecinos, crece en dignidad y desarrolla sus aptitudes más completas, como indicaba Mill. Si la libre expresión no conduce al descubrimiento de una verdad absoluta, puede al menos conducir al descubrimiento de una cantidad de verdades pequeñas, verdades de ensayo, verdades de trabajo, que permiten a los hombres llevar vidas sazonadas y tranquilas. El valor de la libre expresión consiste en que pro-

[23] Hocking, *op. cit.*, pág. 15.

[24] Hocking, *op. cit.*, págs. 94-95.

mueve al conflicto social "del plano de la violencia", como lo expresa la Comisión, "al plano de la discusión"[25].

Ésa, entonces, es la teoría de la responsabilidad social tal como la desarrolló la Comisión sobre Libertad de la Prensa. Los informes de la Comisión han sido considerados "no realistas". Bien pueden serlo en algunas de sus recomendaciones específicas. Sin embargo, parece haberse descuidado en general un punto significativo. La Comisión ha aceptado la revolución en las comunicaciones y la vida compleja del siglo XX, tratando de solucionar los problemas de la prensa dentro de ese contexto. Además, sus recomendaciones se ajustan en gran medida a la opinión sobre el mundo emergente y las pautas de pensamiento que de él resultan. En cierto sentido, por lo tanto, muy pocos críticos han sido tan realistas; la mayoría de ellos, como Morris Ernst en su *The First Freedom* (Nueva York, Macmillan, 1946), han tratado de volver a captar el ideal feliz de los siglos XVIII y XIX, en el ambiente del siglo XX. Este punto puede ser alentador si uno concuerda con la Comisión, o inquietante si uno no lo hace.

Ya sea que se concuerde con la Comisión o no, empero, resulta evidente del todo una conclusión: la teoría libertaria pura va haciéndose anticuada, como la prensa en general lo ha reconocido de hecho. Su puesto lo está tomando una teoría emergente, que deposita énfasis crecido en las responsabilidades de la prensa, aunque todavía es demasiado pronto para discernir cuál será la forma madura de la teoría. Los individuos que aún hablan de la libertad de prensa como de un derecho puramente personal, constituyen una raza en disminución, solitaria y anacrónica.

[25] Comisión sobre Libertad de la Prensa, *op. cit.*, pág. 113.

FACULTAD BIBLIOT

INTRODUCCIÓN 7

1

LA TEORÍA AUTORITARIA DE LA PRENSA 15
FRED S. SIEBERT

2

LA TEORÍA LIBERTARIA DE LA PRENSA 49
FRED S. SIEBERT

3

LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA PRENSA 87
THEODORE PETERSON