



ASOCIACION INTERNACIONAL DE RADIODIFUSION
INTERNATIONAL ASSOCIATION OF BROADCASTING

**BASES DE LEGISLACIÓN UNIFORME
PARA LA RADIODIFUSIÓN PRIVADA**

DOCTRINA DE LA RADIODIFUSION PRIVADA

BASES DE LEGISLACION UNIFORME PARA LA RADIODIFUSION PRIVADA

Estas Bases fueron elaboradas y fundamentadas por el Profesor Doctor Justino Jiménez de Aréchaga, primer Director General de la AIR, quién las presentó por primera vez a la I Asamblea General de la A.I.R, realizada en 1948 en Buenos Aires.

Fueron proyectadas con el propósito de que sirvieran de cimiento para uniformizar la legislación americana sobre radiodifusión, como paso primigenio para estructurar el Derecho de la Radiodifusión, nueva rama de la disciplina jurídica de la incuestionable necesidad para el afianzamiento y desarrollo de la radiodifusión libre y privada, considerada como un instrumento de la Libre Expresión del Pensamiento, base fundamental y necesaria del sistema democrático.

Las catorce bases en sus enunciados y fundamentaciones conforman un documento doctrinario que, independientemente de los nuevos avances tecnológicos, mantienen desde hace más de cincuenta años una singular vigencia por su concepción visionaria sobre el rol de la radiodifusión privada en el ámbito de la Libertad, la Democracia y el Estado de Derecho.

La XI Asamblea General Ordinaria de la AIR (Buenos Aires, 1967) introdujo algunas modificaciones que se incluyen en el presente documento.

Posteriormente la XX Asamblea General Ordinaria de AIR (Santiago de Chile, 1990) aprobó la reformulación de la Base IX, cuyo texto también se integra en esta edición.

El Profesor Doctor Justino Jiménez de Aréchaga entre sus múltiples actividades como prestigioso jurista uruguayo, fue co-redactor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos – OEA.

BASES DE LEGISLACIÓN UNIFORME PARA LA RADIODIFUSIÓN PRIVADA.

Aprobadas por la IX Asamblea General Ordinaria de la Asociación Interamericana de Radiodifusión.

BASE I: "La Radiodifusión, por sus aspectos informativo, cultural y recreativo, es una actividad de interés público".

En sus dos aspectos, esta primera Base tiene la mayor importancia.

En el primero, define la misión social de la radiodifusión, asignándole tres cometidos fundamentales: informativo, cultural y recreativo.

a) En cuanto instrumento de información pública la radio cumple una función similar a la de la prensa, por lo cual debe reconocérsele los mismos derechos y otorgársele la misma protección legal que a ésta, sin que se justifiquen los tratamientos discriminatorios a uno y otro medio de información. Pretender que no es posible reconocer tanta libertad de información a la radio como a la prensa, porque el impacto de la radio sobre la opinión pública es más intenso, equivaldría a sostener que no puede gozar de tanta libertad de opinión un hombre elocuente como otro que se distingue por la torpeza de su lenguaje. Si la radio es un medio de información, se le ha de garantizar la posibilidad de ocurrir a las fuentes de noticias y se le ha de exigir honesta imparcialidad en la presentación de los asuntos de interés público, sin perjuicio de que cada emisora presente y defienda sus propias opiniones (derecho a editorializar).

Este derecho de información no reconoce fronteras políticas y sólo puede ser moderado por razones de moralidad, seguridad y orden públicos. La libertad de información solamente puede ser regulada por leyes aplicadas por jueces independientes y con la garantía del "debido proceso legal".

b) Pero la radiodifusión tiene, además, una misión de cultura. Ningún pueblo sobre la tierra puede darse el lujo de emplear éste prodigiosamente eficaz medio de comunicación de masas sólo con fines informativos o de recreación. La radio es la única Universidad hasta para analfabetos. En un sentido muy amplio se puede sostener que toda actividad de radiodifusión tiene trascendencia cultural: en medios muy atrasados, se puede decir que se hace obra de cultura cuando se difunden avisos de pastas dentífricas... Pero en la América de nuestro tiempo la comunidad tiene el derecho de exigir de la radiodifusión el cumplimiento de programas culturales más avanzados y ambiciosos.

c) En cuanto instrumento de recreación, la radio contribuye a hacer grato el tiempo del descanso, o aún, en ciertas circunstancias, las horas de labor. Tiene la especialidad de favorecer la distracción dentro del hogar, sin necesidad de desplazamiento, contribuyendo así a la unidad familiar. Quienes tienen la responsabilidad de organizar los programas recreativos no han de perder de vista que a los mismos pueden acceder toda clase de personas, incluyendo los niños, lo que impone el deber de extremar los cuidados en cuanto a su contenido moral. Por lo demás, esta función de recreación tiene profunda influencia sobre la formación cultural del medio. No es, en puridad, sino un aspecto de la función cultural de la radio. Que los propios radioemisores la cuiden celosamente, con un espíritu superior de

servicio social, es la mejor manera de que otros no pretendan sustituirse a ellos en su contralor.

En un segundo aspecto, esta primera Base afirma que la radiodifusión es "actividad de interés público". Ya veremos que la Base II complementa este concepto proclamando que la radiodifusión es actividad "privada". Por la suma de ambos conceptos llegamos a definir a la radiodifusión como "actividad privada de interés público". Es ésta una concepción americana de la radiodifusión. Para los europeos ella constituye un "servicio público", un quehacer del Estado, ya sea que lo cumpla directamente, por medio de difusoras oficiales, o indirectamente, por medio de concesiones o permisarios. La diferencia es importantísima, y deriva del hecho de que mientras en América la radiodifusión ha sido moldeada sobre el ejemplo de la prensa, en Europa se ha legislado acerca de ella extendiéndole las normas que originariamente fueron dictadas para la radiotelegrafía. Con la definición americana se ha evitado que la radio sea confundida con los servicios públicos del Estado, sometidos a la influencia del pensamiento oficial, impregnados muchas veces de las conveniencias o tendencias de los grupos políticamente dominantes y a un riguroso contralor permanente de la Administración. La concepción de la radio como actividad privada de interés público es la que ha hecho de ella, en América, un vehículo insuperable para el pensamiento libre y le ha conferido sus características de variedad, popularidad, flexibilidad y riqueza de orientación. El precio de tales ventajas ha de ser el esfuerzo constante de los radioemisores para obtener el perfeccionamiento creciente de sus instalaciones y programas, y la comprensión, cada día más afinada, de los enormes deberes y responsabilidades que han contraído con el pueblo que lo escucha.

BASE II: "La radiodifusión es, por su naturaleza, actividad privada. En forma excepcional podrá reservarse previamente un limitado número de canales para que éstos sean operados por el Estado o por personas de Derecho público. Esta actividad no puede ser monopolizada por el Estado ni por otras personas de Derecho público o privado".

El texto que se acaba de leer, complementario en cierto sentido de la Base I, concurre a caracterizar la radiodifusión americana como un instrumento para la Libre Expresión del Pensamiento, al servicio de la comunidad.

Muy esquemáticamente, podríamos intentar una clasificación de los diversos sistemas vigentes en materia de radiodifusión, en base a los siguientes tipos:

a) La radio monopolizada por el Estado, privada de libertad de opinión, férreamente controlada por el grupo gobernante. Es el régimen que se aplica en la U.R.S.S. y en sus satélites.

b) La radio monopolizada por una empresa estatal o para-estatal, pero reconociendo a las diversas tendencias de la opinión pública el derecho de acceder a sus micrófonos para hacer conocer sus diversos puntos de vista u opiniones. Sistema vigente en algunos países democráticos de la Europa Occidental, del cual podría considerarse un buen ejemplo la BBC.

c) La radio como empresa privada. El Estado -sin perjuicio de reservarse alguno o algunos canales para la radiodifusión oficial- otorga concesiones, permisos o licencias a

entidades particulares múltiples para que, en libre competencia, operen las frecuencias concedidas, bajo un cierto contralor del Poder Público. Es el sistema americano.

Es de la mayor importancia que estas diferencias de concepción en cuanto al modo de operar este poderoso instrumento de comunicación de masas sean exactamente comprendidas. Muchas veces hemos tenido la oportunidad de observar que, en países americanos, tratándose de resolver diversas cuestiones relacionadas con la actividad de las radioemisoras, los funcionarios encargados de ejercer su contralor citen en sus resoluciones conceptos tomados de juristas europeos (especialmente franceses), sin advertir que tales autores parten de una concepción general de la radiodifusión radicalmente opuesta a la americana.

Desde sus orígenes, la radio ha sido en estos países una tribuna para el pensamiento libre y no una empresa o servicio del Estado. Las características políticas de los países americanos obligan a considerar que la radio no podrá continuar cumpliendo esa misión sino en tanto su manejo permanezca en manos de particulares, de personas privadas, en régimen de libre competencia.

Es verdad que solamente con ello no se garantiza la libertad de la radiodifusión. Dolorosos ejemplos nos demuestran que allí donde se instaura una dictadura, las radioemisoras privadas, coaccionadas, perseguidas, sancionadas injustamente o silenciadas por el poder arbitrario, no pueden seguir cumpliendo su deber de informar con libertad. Pero luchan, y no lo hacen aisladamente, sino con la cooperación activa, a través de la A.I.R., de todas las demás radioemisoras del Continente. Y, a la larga su libertad es restablecida. Ello no podría ocurrir ciertamente, si las radios estuvieran monopolizadas por el Estado. Si en uno de ellos se anularan sus libertades, las radioemisoras de los demás, empresas oficiales cuya actividad comprometería la posición internacional de los Estados de que dependen, no podrían acudir en su ayuda con la libertad con que hoy lo hacen.

Las ventajas del sistema americano de radiodifusión como actividad privada, libre y competitiva, son demasiado notorias para que sea preciso insistir en exponerlas. Basta cotejar, para comprenderlo, la riqueza de programas y de orientaciones, la variedad de los servicios que prestan a la población las estaciones de cualquier país americano, aún de los más pequeños y menos poderosos, con la pobreza y monotonía de la radio oficial de grandes Estados europeos.

Claro está que este singular sistema no ha sido adoptado ni para permitir que un pequeño número de empresarios se enriquezcan, ni para darles el medio de proveerse de un instrumento de presión ilegítima, ni para que el porvenir de tan formidable herramienta de cultura quede librado a su incuria. Se lo ha establecido por entender que de tal manera es como mejor se atiende a los intereses de la colectividad. Por consiguiente es del esfuerzo constante de los "broadcasters" por elevar el nivel de sus programas, su calidad técnica, su utilidad pública, que dependerá, en último término, la sobrevivencia de la radiodifusión como actividad privada y libre.

BASE III: "El régimen de protección de la libertad de información y de expresión del pensamiento por medio de la radiodifusión, deberá consagrar las mismas garantías que aseguran la libertad de emisión del pensamiento por medio de la prensa y de los demás medios de difusión. La libertad garantida a la radiodifusión comprende la de formular sus propios programas. El derecho de editorializar constituye, solamente, una modalidad del derecho de la Libre Expresión del Pensamiento".

Es curioso comprobar cuán sostenidos esfuerzos han sido necesarios -especialmente a lo largo de los años corridos desde la constitución de A.I.R.- para que poco a poco se vaya admitiendo la idea de que la libertad de informar y de expresar el pensamiento por medio de la radio debe ser objeto de una protección jurídica tan extensa e intensa como la que se brinda a tales libertades cuando se las ejerce por medio de la prensa. Países que proclaman en amplios términos la libertad de prensa, mantenían en vigor, sin embargo, leyes especiales que restringían severamente esas mismas libertades cuando el instrumento de difusión era la radio. No conocemos ninguna Constitución americana anterior a la uruguaya de 1934 que haya establecido un régimen idéntico para ambos casos; y aún hoy estamos lejos de haber obtenido esa equiparación de tratamiento en todo el Continente.

Si bien se observa, ha sucedido con la radio lo que un siglo antes ocurriera con la prensa. Cuando comenzaron a circular los primeros grandes periódicos modernos, con ediciones de miles de ejemplares por día, se temió su poderoso impacto sobre la opinión pública; y fue este miedo a la libertad en que engendró tantas leyes que fijaban más estrechos límites a la Libre Expresión del Pensamiento cuando el medio empleado no era el libro o el panfleto, sino el periódico. El mismo miedo a la libertad se reveló con el advenimiento de la radiodifusión. Aun cuando el número de oyentes era originariamente muy limitado, se intuyó el vertiginoso desarrollo del nuevo invento, y especialmente los gobiernos impopulares presintieron algo así como un temblor sísmico...

Pero el progreso técnico es irreversible, y los hombres, con mayor o menor celeridad, han de acomodarse a las nuevas circunstancias que por su influencia se van creando. Hoy ya son muchos los Estados que han admitido la equiparación de tratamiento jurídico para la prensa y la radio, como vehículos del pensamiento libre. La misma tendencia se advierte en el derecho internacional: esa es la doctrina recibida por la Declaración Universal de Derechos Humanos y, muy recientemente, por el proyecto de Convención para la Protección Internacional de Derechos Humanos aprobado en Santiago de Chile y que deberá ser discutido en la próxima Conferencia Internacional Americana de Quito.

Sin embargo, no se debe pensar que la batalla estará ganada el día que todas las constituciones y legislaciones de América declaren que igual protección merecen la radio y la prensa en cuantos instrumentos para la difusión del pensamiento. Será preciso vigilar muy atentamente para evitar que, mediante la aplicación maliciosa de otras disposiciones y regulaciones (sean las que se refieren a las condiciones técnicas que deben llenar los equipos de transmisión o las que se pretenda dictar acerca de la distribución de tiempo en los programas, o mediante leyes fiscales que graven a los propietarios de receptores o signifiquen tratamientos discriminatorios contra las empresas radiodifusoras cuando deban importar equipos o repuestos, o mediante prácticas tales como la de exigir compulsoriamente espacios en las transmisiones para ser usufructuados por gobernantes o líderes de fuerzas poderosas), se desvirtúe el sentido de aquellas elevadas proclamaciones y se haga de la radiodifusión un dócil aliado del poder político o de cualquier otro poder.

Para evitar ese resultado no hay más que un camino: crear una conciencia popular tan clara acerca de la necesidad de preservar una radio libre, que la intervención de una emisora, la clausura de una estación, la arbitraria sustitución de una frecuencia, den lugar a una reacción popular tan intensa como el cierre del periódico más prestigioso. Ello se obtendrá si los "broadcasters" se prestigian como servidores de la comunidad y se organizan firmemente dentro de los cuadros de A.I.R.

Esta Base III consagra igualmente el derecho de editorializar, es decir, el derecho de las radiodifusoras a poseer y exponer su propia opinión sobre los asuntos públicos. Este derecho -expresamente reconocido por la Justicia de los Estados Unidos de América en el famoso caso "Mayflower"-, no libera, ciertamente, a los radioemisores del deber de presentar, con espíritu imparcial, con honradez, los diversos puntos de vista que se sustenten acerca de esas cuestiones de interés general para la colectividad, de tal manera que cada uno de los destinatarios del mensaje de la radiodifusión pueda, por sí mismo, reaccionar ante el problema. El derecho a ofrecer la propia opinión no absuelve, a quienes gozan del inmenso privilegio de dirigir una radiodifusora, del deber inexcusable de informar con lealtad. Por lo demás, una estación parcial y tendenciosa no adquirirá nunca tanto crédito en su audiencia, como para que sus propias opiniones influyan poderosamente en el espíritu de sus oyentes habituales.

La cláusula subrayada se agregó en la Asamblea de Buenos Aires (1967). Es de suma importancia. Se trata de evitar la distorsión del derecho del radiodifusor a organizar libremente su programa, sin trabas impuestas por la autoridad pública en el sentido de reservar determinados porcentajes de su tiempo a "números vivos", o a "talentos locales", o de restringir arbitrariamente la publicidad comercial, etc.

BASE IV: "Se garantizará en términos igualmente amplios el derecho de libre recepción, tanto respecto de emisoras establecidas en el territorio nacional, como de las instaladas en el exterior. No se gravará con impuesto alguno la propiedad ni el uso o la posesión de receptores."

La radiodifusión ha hecho nacer para los hombres de nuestro siglo un nuevo derecho: el derecho a oír, el derecho a escuchar, del mismo modo que ruidosa publicidad callejera tiende a provocar el surgimiento del derecho a no oír, a no escuchar, proclamado ya por algún fallo judicial... Pero, sin duda alguna, la trascendencia de uno y otros derechos es muy distinta.

Mientras el segundo (el derecho a no escuchar) significa solamente una defensa contra la agresión a los sentidos que causan los altoparlantes publicitarios funcionando a muchos decibelios, el primero (el derecho a escuchar, a recibir libremente el mensaje de la radiodifusión, desde dentro o desde fuera de fronteras, determinando por acto de propia voluntad en qué punto del dial hemos de detenernos, todo ello sin opresión de gabelas o gravámenes fiscales), representa la forma más práctica de reconocer al hombre de nuestro tiempo la posibilidad -nueva en la Historia- de activar su espíritu, su sensibilidad y su inteligencia, bajo el influjo de solicitudes instantáneamente llegadas de los cuatro extremos del planeta, participando, contemporáneamente con sus hermanos de todos los países del mundo, de sus experiencias, de sus anhelos, de sus alegrías, de sus angustias, de las flores de su ingenio. Nada hace más universal al hombre de nuestro tiempo que una radiodifusión libremente escuchada.

Pero, ¿es que tal derecho necesita ser proclamado? ¿Es que en alguna región de la Tierra se carece de él? Ciertamente; y son muchos los medios para impedir la libre audiencia de la radiodifusión.

Un medio genérico para trabar el desarrollo de la libre audiencia lo es la imposición de cargas fiscales a los propietarios de receptores. De tal manera, los económicamente menos dotados se ven en la imposibilidad de adquirir o conservar su receptor. Se ha tratado de justificar esta política fiscal sosteniendo que ella permitiría atender el gasto de operación de las radioemisoras sin recurrir a la publicidad comercial, cuya eliminación beneficiaría a los oyentes. Pero es fácil señalar las desventajas del sistema:

a) Son las clases más modestas de la población las que más necesitan de la radio como medio de información, de cultura y de recreación, las que pueden verse privadas de su uso por efecto de las cargas fiscales;

b) La distribución del producido del impuesto efectuado por el Estado entre las diversas radioemisoras, crea el riesgo cierto de favoritismos e injusticias;

c) Una vez que se entre por la vía de gravar a los receptores, será muy difícil impedir que el impuesto no se eleve por encima de lo necesario para atender a los gastos de operación de las radioemisoras... y a los gastos que demande el funcionamiento del aparato burocrático creado para la percepción del impuesto.

Pero existen, además, medios específicos para impedir la libre audiencia. Desde el monopolio de venta de receptores por el Estado, contruidos para permitir sólo la recepción en limitado número de frecuencias, hasta la interferencia deliberada y sistemática de determinadas ondas provenientes del exterior o aún del propio territorio nacional, pasando por los procedimientos policiales de persecución a quienes son sorprendidos escuchando determinados programas. Los países situados detrás de la "cortina de hierro" y aun muchos Estados americanos que han padecido dictaduras han experimentado ampliamente estos y otros sistemas, instituidos para impedir el libre ejercicio del derecho de escuchar. Y cuánto han valido, en la lucha por la libertad, esas voces que a través de la radio, burlando las altas fronteras elevadas por las peores tiranías, han llevado a sus víctimas unas palabras de esperanza o un vibrante mensaje de solidaridad.

Desde que la libertad de escuchar fuera proclamada por nuestra Asociación al sancionar sus bases para uniformar la legislación sobre radio, este derecho fundamental ha sido reconocido por la legislación de varios Estados y por importantísimos instrumentos internacionales, especialmente por la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Falta, sin embargo, que paralelamente a esas declaraciones internacionales, se organicen medios efectivos para la protección internacional de la libertad de escuchar. A ello tiende el proyecto de Convención elaborado por la asamblea de jurisperitos reunida hace pocos meses en Santiago de Chile, por iniciativa de los Cancilleres de las Repúblicas Americanas.

Si tal proyecto fuera sancionado en la próxima Conferencia Internacional Americana de Quito, una Corte de Justicia con autoridad continental podría amparar este derecho

fundamental. Tratemos, pues, de que, con el apoyo de todas las radioemisoras de América, ese proyecto se transforme en valiosa realidad.

Los vocablos subrayados se agregaron en la Asamblea de Buenos Aires (1967). Tienen la finalidad de aclarar el alcance de la prohibición de gravar con impuestos al oyente o televidente.

BASE V: "La responsabilidad por abuso de la libertad de expresión del pensamiento por medio de la radiodifusión es personal. La sanción por el abuso de la libertad de información y de expresión del pensamiento por medio de la radiodifusión, corresponde exclusivamente a los órganos del Poder Judicial."

Esta Base V consagra tres principios de la más alta importancia:

1º) El abuso de las libertades reconocidas en favor de la radiodifusión debe dar lugar a la imposición de sanciones;

2º) Esas sanciones deben ser personales; y

3º) Solamente al Poder Judicial compete su aplicación.

Tratemos de explicar, tan clara y llanamente como nos sea posible, el alcance y significado de cada uno de esos tres principios.

Abusos de la libertad

Antes hemos indicado que la radiodifusión no puede cumplir la misión social que le está confiada, si no se le reconocen los derechos a la libertad de información y de opinión con tanta amplitud como a la prensa.

Pero es indudable que ni estos derechos son absolutos, ni ellos pueden ser ejercidos con cualquier finalidad o propósito. Como todos los derechos fundamentales, ellos tienen su límite en el derecho ajeno y su goce llega a hacerse ilícito si con él se persigue un fin dañoso. Así, por ejemplo, el derecho a informar no autoriza a revelar lo que debe ser secreto, y el derecho a expresar el pensamiento no permite ofender o difamar al prójimo.

Quien tiene la responsabilidad de operar una emisora ha de ser extremadamente cuidadoso en su vigilancia para que los límites del derecho no sean excedidos. Debe pensar, en primer término, en el daño injusto -y normalmente irreparable- que puede ocasionar tolerando el exceso; pero debe pensar, además, en el daño que a sí mismo y a todos sus colegas ocasiona, por cuanto es indudable que la libertad de la radiodifusión no contará nunca con una garantía y defensa más poderosa que la convicción del pueblo de que necesita y le es útil una radio libre; pero el pueblo dejará de pensar así si advierte que las emisoras se transforman en instrumentos de falsedades o calumnias.

Por lo demás, si la radiodifusión no demuestra que es capaz de administrar correctamente sus libertades por autodisciplina, nada evitará la reacción legislativa que se cumplirá restringiendo tales libertades, o el acrecentamiento de los controles administrativos, que terminarán por desnaturalizarlas.

La radiodifusión debe mostrarse digna de sus libertades. Ella, como los individuos, debe ganarlas cada día, con una honrada gestión en favor de los grandes intereses colectivos, cumplida con absoluto respeto de los derechos ajenos.

Responsabilidad personal

Son muchas las legislaciones vigentes que establecen regímenes indirectos de responsabilidad para el caso de que la radiodifusión abuse de sus libertades. Así, por ejemplo, los que disponen que el radiodifusor puede ser sancionado por actos que él mismo no ha cumplido, sino que se han ejecutado desde su radioemisora por persona distinta de él mismo y absolutamente individualizable.

Este sistema resulta gravemente injusto y, en ocasiones, muy peligroso. Será muchas veces posible valerse de terceras personas para hacer incurrir en falta a una emisora, imponiéndole sanciones que pueden llegar a ser muy severas. Hay experiencia al respecto.

El principio ha de ser el de la responsabilidad personal de quien comete el abuso o al infracción esto es lo justo.

Quizás este principio general deba ser moderado en ciertos casos, como, por ejemplo, cuando el radiodifusor se niega a revelar la identidad de quien, empleando sus micrófonos, ha abusado de la libertad de información o de expresión; o cuando quien ha sido el ejecutor material del acto abusivo, ha obrado como un agente directo del radiodifusor; pero éstos serán siempre casos excepcionales y el principio general no podrá ser otro que el ya mencionado: el "broadcaster" sólo responde por sus propios actos.

Sanción por los Jueces

Por último, es preciso afirmar el principio de que sólo a los Jueces, es decir, a funcionarios imparciales, libres de presiones políticas y actuando conforme a severas disciplinas legales, compete la tarea de sancionar los abusos de la libertad.

Confiar esta misión a funcionarios administrativos, no sometidos a las severas responsabilidades instituidas para los Jueces, dotados de mayor discrecionalidad y que generalmente responden con sus actos a las conveniencias de los grupos políticos dominantes, equivale a instituir un régimen de libertad aparente, que muchas veces no alcanzará a ocultar la realidad del poder arbitrario.

Así, pues, sanción para el que abusa de la libertad; responsabilidad personal; y la garantía suprema que representa la acción de Jueces independientes, responsables y ceñidos firmemente por las normas de la ley.

BASE VI: "Con estricta sujeción a las normas técnicas establecidas por lo convenios internacionales, la intervención del Poder Administrativo del Estado tendrá por finalidades exclusivas: Asignar las frecuencias y verificar la correcta utilización de éstas por los adjudicatarios, pudiendo sancionarlos en los casos de grave y reiterado incumplimiento de las obligaciones asumidas en cuanto a la instalación, mantenimiento y operación técnica de los equipos. Este control se ejercerá por los órganos de la Administración Civil".

Esta Base VI contiene algunos principios de gran importancia teórica y práctica.

La invocación de los convenios internacionales con que ella comienza está plenamente justificada si se piensa que, en realidad, las ondas no integran ni el patrimonio ni el territorio de los Estados miembros. Ellas constituyen un bien común de la sociedad internacional de las Naciones y cada Estado al que se le adjudican determinadas frecuencias no recibe de la comunidad internacional más poderes respecto de tales frecuencias que los de explotarlas y concederlas, así como los de policía de su utilización. No compartimos las teorías acerca de la "soberanía sobre las ondas", del "territorio electromagnético", etc. Los Estados, con relación a las ondas, actúan como meros agentes de la comunidad internacional, y no por derecho propio. Tanto es así, que el simple no uso de una frecuencia da mérito para que pueda ser adjudicado a otro Estado, carácter éste absolutamente reñido con el concepto de soberanía.

Pero esta Base tiende, además, a circunscribir, dentro de cada Estado particular, las facultades que competen al Poder Administrador (o Poder Ejecutivo) respecto de la radiodifusión. Será el Poder Administrador o Ejecutivo quien asigne las frecuencias y quien vigile el cumplimiento de las normas técnicas a las que debe ajustarse tanto la instalación como la operación de las emisoras. Son esas típicas funciones de administración, como lo es también el cometido de sancionar las infracciones que puedan cometer los concesionarios operando fuera de la frecuencia concedida o por debajo de la potencia requerida, o empleando equipos defectuosos, o que no se ajusten a las especificaciones contenidas en su licencia, etc.

Ello no quiere decir, por supuesto, que todo el contralor de la radiodifusión pueda o deba ser confiado al Poder Ejecutivo. Por el contrario, cuando se trate de decidir si se ha abusado o no de la libertad de expresión del pensamiento, o de información, o si se ha incurrido en actos que configuren delitos y den, por ello mismo, lugar a la aplicación de sanciones de carácter penal, le estará vedado al Poder Ejecutivo, toda intervención y todo poder de decisión. Solamente la Justicia, independiente de las autoridades políticas, imparcial, rigurosamente ceñida a los procedimientos fijados por las leyes, será quien pueda declarar si se han cometido o no tales abusos, si se ha incurrido o no en delito, si corresponde o no la aplicación de sanciones de carácter penal.

De no adoptarse este criterio, serán ineficaces las proclamaciones de carácter general que se contengan en las Constituciones o en las Leyes acerca de la libertad de opinión o de información. Las autoridades ejecutivas o administrativas, ni por los procedimientos que se aplican para su selección, ni por los métodos que rigen su actuación, ni por su normal subordinación a interés de partidos o grupos políticos, pueden ofrecer las garantías de imparcialidad necesarias para el cumplimiento de esas tareas.

Por último, esta Base VI reacciona contra la tendencia dominante en algunos países americanos que se traduce en entregar los poderes de administración de los servicios de radiodifusión a autoridades de carácter militar. Creemos que la naturaleza misma de las empresas de radiodifusión y la misión que les ha sido confiada las caracterizan como entidades esencialmente civiles; y nos parece tan inadecuado que se las coloque bajo el control de autoridades militares como que se aplicara igual sistema a la prensa o a los institutos privados de enseñanza.

Base VII: "Las sanciones administrativas sólo podrán imponerse después de haber oído al interesado y solamente cuando no haya sido posible corregir las faltas u omisión dentro de plazos razonables. De toda decisión administrativa que implique suspensión o clausura (total o parcial) de una radiodifusora, o suspensión o cancelación de una licencia, o alternación de cualquiera de los derechos fundamentales del adjudicatario, habrá recurso para ante órganos del Poder Judicial o tribunales independientes, con efecto suspensivo del acto recurrido, salvo los casos en los cuales sea indispensable su aplicación inmediata por razones de orden público conforme a la Constitución."

Seguramente, todos los radioemisores comprenderán de inmediato la conveniencia de las disposiciones contenidas en esta Base VII.

Por su primera parte se establece un régimen de garantía para los casos en los cuales la Administración, por intermedio de los servicios encargados de controlar la actividad de las emisoras, considere necesario aplicar sanciones, en razón de faltas u omisiones. Se aconseja que, previamente a la aplicación de sanciones administrativas, se trate de obtener por otros medios la corrección de tales faltas. En organismos tan complejos como lo son las radioemisoras, en cuyas actividades participan tantas personas, no siempre sometidas a la autoridad jerárquica de los Directores, Gerentes o Jefes de los diversos servicios, es posible que se incurra en desviaciones o aún en la infracción de los reglamentos o normas técnicas establecidos por el Poder público, no obstante el claro propósito del "broadcaster" de ceñirse rigurosamente a sus prescripciones y su diligencia para procurar que sus órdenes e instrucciones sean cumplidas. Cuando es visible que se ha incurrido en falta sin el ánimo de desconocer o violar las reglas establecidas por las autoridades, será lo prudente que, mediante una simple advertencia, se dé al radioemisor la oportunidad de corregir la situación, sin necesidad de imponerle sanciones. Naturalmente, si en un plazo prudencial no se rectifica la conducta que ha dado mérito a la advertencia, corresponderá la imposición de una sanción proporcionada al acto.

La segunda parte de esta Base contiene un principio de la mayor importancia. Conforme a su texto, en todo caso en que la Administración aplique a una radioemisora una sanción de importancia (suspensión, clausura total o parcial, suspensión o cancelación de la licencia), el radioemisor ha de tener la posibilidad de obtener la revisión de ese acto por un órgano del Poder Judicial o por jueces independientes. Esta regla se inspira en la idea de que la radiodifusión es medio de principalísima importancia para el ejercicio de la Libertad de Expresión del Pensamiento, y en el principio según el cual todo acto del Poder Público que pueda significar la restricción de libertades, ha de poder ser revisado por Jueces. Si se alude en este texto a "órganos del Poder Judicial o jueces independientes", es porque en algunos países latinoamericanos la revisión de los actos de la Administración es confiada a jueces o tribunales que no integran el Poder Judicial. En todo caso, lo que interesa es que se trate de magistrados que deban decidir conforme a lo prescrito por las Leyes y no puedan hacerlo

discrecionalmente; y que sean absolutamente libres, al adoptar sus determinaciones, de toda coacción o influencia exterior, particularmente de la de los funcionarios o partidos políticos.

Igualmente se prescribe para estos casos de decisiones graves, que el radioemisor ha de ser oído antes de que ellas sean adoptadas, a fin de que puedan hacer su defensa o justificación y ofrecer prueba de sus descargos. Se trata de la garantía comúnmente llamada "due process of law" en el Derecho anglosajón. De esta manera se podrán evitar muchos errores e injusticias, cuya reparación ulterior es muchas veces imposible.

Por último, se admite que la acción de la Administración pueda ser más drástica en ciertos casos muy especiales, cuando así lo haga indispensable la defensa del orden público. Al establecer esta excepción, se atiende a lo que disponen la generalidad de las Constituciones americanas, las cuales, para los casos de conmoción generalizada, de traición contra la Patria, de conspiración contra el Estado, de riesgo para la estabilidad institucional, admiten la adopción de medidas extraordinarias, la declaración del estado de sitio u otros remedios también excepcionales. Claro está que el manejo de esos poderes especiales habrá de comprometer la responsabilidad de los gobernantes y que deberán existir medios hábiles para hacer efectivas tales responsabilidades.

Base VIII: "La censura a las transmisiones solamente podrá establecerse en los casos graves o imprevistos de ataque exterior o de conmoción interior, o en casos similares de conmoción internacional definidos por normas del Derecho Internacional que hayan sido incorporadas al Derecho Interno del Estado, y sólo en tanto subsistan efectivamente esas situaciones".

Esta Base VIII plantea y resuelve una de las más graves dificultades que debe afrontar la radiodifusión en los países latinoamericanos.

Por supuesto, allí donde dominan las dictaduras de tipo tradicional o regímenes incorporados definitivamente a la filosofía del totalitarismo -caso de Cuba-, la norma, lo habitual, es la censura gubernativa sobre la radiodifusión. En tales casos, el problema no se resuelve sino volteando el sistema opresor. Pero es también alarmante comprobar que, en países ordenadamente gobernados, dotados de instituciones democrático-representativas, las leyes que rigen la radiodifusión admiten con gran amplitud la posibilidad de que ésta sea sometida a censura previa, es decir, que los materiales destinados a ser radiodifundidos deban someterse al previo examen y aprobación de organismos públicos o de funcionarios designados al efecto.

Es un principio básico del sistema democrático-representativo el que la difusión del pensamiento no puede ser sometida a previa censura. Si la democracia significa la atribución del poder político al pueblo, y el repudio de toda autoridad que no extraiga del consentimiento libre de la comunidad el poder que ejerce, si, además, la democracia se funda en el libre juego de las opiniones contrarias, emitidas con libertad, para que prevalezca el pensamiento que logre la adhesión de las mayorías, es indudable que todo lo que se traduzca en una restricción de la libertad ha de constituir un ataque a los fundamentos mismos del orden democrático.

Se admite, sin embargo, que existen situaciones muy especiales -verdaderos estados patológicos del cuerpo político-, en las cuales se hace preciso atenuar temporariamente la libertad "para salvar la libertad". Así, por ejemplo, cuando se produce un estado de

conmoción en el interior del país, porque determinados grupos pretenden destruir el orden constitucional, o cuando una potencia extranjera se prepara para atacarlo, haciéndose inminente el acto de agresión; o cuando un grupo de Estados se ve sometido al riesgo inminente de que se atente contra su seguridad o integridad.

Para tales casos se admite por la generalidad de las Constituciones de las repúblicas latinoamericanas la posibilidad de que se instaure la censura sobre la radio y sobre la prensa. Tales disposiciones se inspiran en el designio de evitar la destrucción del régimen jurídico, de cuya estabilidad depende la protección a los derechos humanos.

Pero si este sistema de excepción es admisible como tal sistema de excepción, resulta de absoluta necesidad que la legislación sobre radiodifusión defina tan exactamente como sea posible -como lo hace esta Base VIII- los casos únicos en que cabe recurrir a la censura previa, punto que no puede quedar librado a la discrecionalidad gubernativa; y que la censura previa no pueda perdurar en el tiempo cuando el estado de conmoción o la eventualidad del ataque exterior ya ha desaparecido.

Y que todo el mecanismo de la previa censura no tenga otro objeto que garantizar la sobrevivencia del Estado democrático y de las libertades fundamentales, y no su destrucción, su constricción o su falseamiento.

Tal es el sentido de la Base que estamos examinando.

Base IX: "Las empresas de radiodifusión gozan sobre sus emisiones de un derecho exclusivo y oponible a todos".

Es sumamente importante que se consagre este principio en todas las legislaciones.

Una emisión supone normalmente la armónica combinación de un conjunto de elementos concertados según ciertas reglas establecidas por el radiodifusor, de tal manera que la emisión resultante difiere de sus elementos originarios, constituyendo una auténtica creación. Tal es la labor creadora del radiodifusor -un verdadero autor- generada por la conjugación de todos los factores que integran su empresa y que se mueven bajo su dirección.

Conviene destacar que este principio encuentra su reconocimiento en la mayoría de las Constituciones de los países que integran el mundo occidental las que, garantizando el derecho de propiedad, incluyen sin duda en ello esta creación cultural.

Como consecuencia de lo anterior, las empresas de radiodifusión gozan del derecho exclusivo de autorizar o prohibir:

- a) La retransmisión de sus emisiones.
- b) La fijación o grabación de sus emisiones.
- c) La reproducción de tales fijaciones o grabaciones.
- d) La comunicación pública de sus emisiones.

La generación de señales adecuadas para su simultánea o posterior emisión, así como el transporte de las mismas por cable o cualquier sistema de radioenlace, deberá considerarse también como emisión.

Por otra parte, en las emisiones deben distinguirse dos aspectos:

- *el de la empresa que produce un programa radial o televisivo;*
- *el de la persona física o jurídica que lo transmite, que puede o no ser el productor.*

En los casos en que un productor autoriza la transmisión de un programa en diferentes emisoras, limitando el derecho de cada una a diversas áreas geográficas, queda sobreentendido que los derechos de las emisoras se encuentran circunscritos al área para la cual fueron adquiridos los derechos sobre el programa.

Y considerando:

- 1) Que en los últimos tiempos se han venido produciendo en diferentes países una serie de hechos absolutamente incompatibles con los principios enunciados más arriba;
- 2) Que la violación de estos principios puede afectar gravemente en el futuro el desenvolvimiento económico de las empresas de radiodifusión;
- 3) Que estas conductas irregulares, al no respetar el derecho de propiedad que poseen las emisoras sobre las señales emitidas, constituyen un hecho reprobable carente de ética que vulnera las normas de corrección y buenos usos dentro de las cuales deben desenvolverse las actividades empresariales.

Base X: "Las licencias se otorgarán por tiempo indeterminado o, en todo caso, por el mayor término que autoricen los textos constitucionales, a fin de amparar el adecuado desarrollo de las radiodifusoras y garantizar las inversiones realizadas. Cuando las licencias sean otorgadas por tiempo determinado, el titular tendrá, en principio, derecho de preferencia para la renovación de dicha licencia por igual término".

El sistema a aplicar para el otorgamiento de las licencias de radiodifusión constituye uno de los temas de mayor importancia a enfocar por el legislador, cuando se trata de dictar las normas básicas destinadas a regir esta actividad.

El peor error que se puede cometer en estos países, con relación a la materia que estudiamos, es conceder amplia discrecionalidad al Poder Ejecutivo tanto en lo que se relaciona con el otorgamiento de las licencias como en lo que se refiere a la cancelación de las mismas.

Si la limitación del medio físico de que han de valerse las emisoras para difundir sus mensajes obliga a condicionar su funcionamiento a la posesión de una licencia, se han de arbitrar por medio de la ley las fórmulas que mejor contengan la posible arbitrariedad de un Poder esencialmente político que puede verse inducido a dar acceso a las ondas sólo a

quienes coincidan con sus propias orientaciones, o a cancelar los actos de otorgamiento de frecuencias a quienes se opongan a sus designios.

En materia de procedimientos para el otorgamiento de licencias, quizá no se haya inventado hasta ahora nada mejor que el concurso público abierto, al cual pueden concurrir todos los que aspiren a actuar como "broadcasters", debiendo presentar cada uno de ellos el programa que se obligará a realizar en el caso de ser preferido. Y este sistema se mejora grandemente cuando se le complementa con audiencias públicas, en las cuales se puede discutir u objetar la conveniencia de tales programas, atendiendo a las necesidades de la comunidad a la que se trata de servir.

Pero aun la aplicación de éste u otros métodos igualmente bueno para la adjudicación de las licencias puede significar muy poca cosa si, por el hecho de otorgarse las licencias por plazos muy breves, o por el hecho de no reconocer a sus titulares algún derecho preferencial para su renovación al cabo de tal plazo, se mantiene a los "broadcasters" en una permanente zozobra acerca del porvenir de sus empresas.

Una radioemisora es hoy una organización de medios técnicos de capitales y de conocimientos tan vasta y complicada, como para que nadie intente establecerla sin la razonable seguridad de que podrá continuar operándola, en tanto atienda correctamente las obligaciones que, al "salir al aire", asume frente al pueblo. Pero es, además, un instrumento para el ejercicio de la libertad de expresión del pensamiento, y no podrá exigírsele independencia de acción, se está permanentemente sometida al riesgo de que se le cancele su autorización para operar.

Por ello es que esta Base X requiere que las licencias sean otorgadas por los plazos más largos que autoricen, en cada país, las disposiciones constitucionales vigentes, y por ello es que ella pretende que, al cabo de ese plazo, se reconozca a quien ha cumplido correctamente su misión como radioemisor, un derecho preferencial a seguir operando por un plazo igual al de la licencia original.

Se puede exigir responsabilidad y libertad de acción a radioemisores a los cuales se les ha creado una situación de seguridad y tranquilidad; no se pueden pretender que sean algo más que aventureros o servidores de las fuerzas políticas dominantes, radioemisores que deben comprar cada día, persiguiendo la simpatía de los gobernantes, su sobrevivencia en el dial.

En la Asamblea de Buenos Aires (1967) se agregó "en principio" (subrayado en el texto). Responde a la necesidad de prever que las reglamentaciones establezcan que el derecho a la renovación de la licencia se pierda por la contumaz o reiterada infracción de las normas que regulan la actividad de la radiodifusión.

Base XI: "Los canales constituyen elementos esenciales de las licencias, y sólo pueden ser sustituidos por otros equivalentes como consecuencia de convenios internacionales, o por fundadas razones de interés público".

La limitación natural del medio físico empleado por la radiodifusión -más estrecha aún en el caso de las bandas medias, que son las más utilizadas por el "broadcaster"- hace indispensable el sistema de las licencias o concesiones.

Pero la experiencia demuestra que Gobiernos que aspiran a mantener a la radiodifusión más o menos discretamente encadenada a sus conveniencias, a su interés político o, simplemente, a su humor, han recurrido a una práctica que debe ser prohibida por las leyes de radiodifusión en todo el Hemisferio: conceder licencias si específica determinación de la frecuencia en la que habría de operar su titular, dejando librada a la decisión de autoridades inferiores el ubicar al concesionario en determinada zona del dial; o bien reservarse el derecho ilimitado de transferir al concesionario, aun durante el plazo por el cual se le ha autorizado a operar su emisora de un punto a otro del dial.

Con el primer procedimiento, que supone permitir que la asignación de frecuencia se efectúe por medio de un acto administrativo emanado de una autoridad de inferior jerarquía, se facilita la posibilidad de que esa decisión sea reformada en cualquier momento, con el segundo, el Poder Ejecutivo se reserva la potestad incondicionada de sustituir la frecuencia concedida, sin expresión de causa.

De uno y otro modo se puede afectar gravísimamente la situación e intereses del "broadcaster". Una emisora es algo más que "una señal en el éter"; es una señal "en un punto determinado del dial", punto determinado que se valoriza o desprestigia según la labor que la emisora cumpla, según la eficacia e intensidad con la cual la emisora demuestre, con sus obras, que es capaz de servir los intereses de la comunidad.

Son las emisoras, con su esfuerzo, con su discreción, con sus sacrificios, con sus inversiones en talentos, equipo y planes de programación, las que valorizan determinadas posiciones del dial; o las que las desmedran con su torpeza, incapacidad o despreocupación.

No es honesto, ni legítimo, ni leal, ni protectorio de la libertad de comercio y de la libertad de expresión, el que el Poder Público disponga de la facultad discrecional de trasladar a una emisora de un punto a otro del dial, ya sea perjudicado a la que ya ha acreditado ante los oyentes determinada frecuencia, ya sea llevando a una frecuencia acreditada por el esfuerzo ajeno a quienes no han sido capaces de prestigiar la propia.

Por ello es que esta Base exige que la licencia comprenda necesariamente la indicación de la frecuencia en que debe operar la nueva emisora.

Pero ello no basta: es preciso que la ley establezca, al mismo tiempo que esa exigencia, las causales únicas que pueden dar mérito a los cambios de frecuencia durante el término de la licencia. Ellas no pueden ser otras, en nuestra opinión, que la necesidad de operar sustituciones como consecuencia de acuerdos internacionales que modifiquen la distribución de frecuencias entre los Estados; o fundadas razones de interés público, que justifiquen la afectación de los intereses particulares de los radioemisores.

Por supuesto, habrá de ser posible, en el caso de que la administración invoque razones de interés público, que quepa discutir ante jueces independientes, con todas las garantías del "debido proceso", si tales razones de interés público efectivamente concurren en el caso y si ellas son tan poderosas como para justificar la medida.

Base XII: "Dadas las características de interés público del servicio de radiodifusión, las estaciones estarán exentas del pago de impuestos nacionales, provinciales o municipales que recaigan sobre los bienes afectados a su giro, sobre sus actos, negocios e ingresos, excluidos los impuestos generales que graven las utilidades y/o beneficios de empresas".

En los comienzos de la radiodifusión latinoamericana, particularmente por ignorancia acerca del significado y de la misión social de este nuevo medio de comunicación de masas y también por la aceptación desprevenida de las enseñanzas de juristas europeos, se consideró a la radiodifusión como "servicio público".

La más grande y triunfal batalla librada hasta ahora por la Asociación Interamericana de Radiodifusión ha sido la que ha llevado a hacer entender que esa noción no puede ser manejada en un Hemisferio que ha hecho de la radio un escenario para el pensamiento libre, administrado por empresas privadas. Esta idea es ya afirmada en cátedras, libros y Parlamentos de muchos países latinoamericanos.

Pero no caben dudas en cuanto a que, si bien la radiodifusión no es servicio público -y por ello no puede estar sometida a la conducción y severo control estatal que sobre las empresas de servicio público se ejerce en todos los Estados-, ella constituye una actividad privada que es de alto interés público.

No solamente en los casos de siniestros, de catástrofes, de grandes infortunios colectivos la radio presta invaluablemente servicios a la comunidad y a quienes la gobiernan y protegen, sino que cada día, en cada minuto de cada día, ya sea informado, entreteniéndolo o educado, ella ha venido a transformarse en uno de los más poderosos auxiliares del hombre en el mundo actual.

Se necesitará disponer de muchas páginas para analizar las mil diferentes maneras como la radiodifusión contribuye al mejoramiento de las condiciones vitales: difundiendo consejos en materia de higiene, enseñando técnicas de aplicación útil en la explotación agraria e industrial; divulgando conocimientos que ensanchan los horizontes de la inteligencia aún para el oyente iletrado; recordando el cumplimiento de obligaciones cívicas; exaltando los sentimientos patrióticos y enseñando los principios democráticos; ofreciendo informaciones de verdadero interés general que deben llegar al país entero en un instante, propiciando movimientos de solidaridad humana en favor de los que sufren graves infortunios; atrayendo hacia distracciones honestas a quienes gozan de su descanso; vulgarizando el conocimiento de la música y de otras expresiones del arte, de la sensibilidad, o la inteligencia, etc. Pero se necesitará todavía muchas más páginas para determinar exactamente las millonarias cifras que debería invertir el Estado si tuviera que cumplir todo ese inmenso y fructífero esfuerzo prescindiendo de la radiodifusión privada...

Es, pues, absolutamente justo que, comprendida la trascendencia de la labor de interés público que la radiodifusión está cumpliendo, se le asegure por la ley un tratamiento especial desde el punto de vista fiscal o impositivo.

En algunos países, todo se ha limitado hasta ahora a exonerar del pago de derechos de importación a los repuestos o accesorios requeridos por las plantas emisoras, limitadísima contribución que no es proporcionada a la importancia del servicio social que prestan estas empresas. En otros, se tiende a asimilarlas a las instituciones privadas de enseñanza, que gozan de beneficios más amplios.

Pero son muchos los países en los cuales se advierte que, así como los legisladores han comprendido ya la importancia social de la prensa escrita, todavía no han desentrañado toda la significación de la obra que cumple la prensa oral. La consecuencia es que se mantienen en vigor normas legales injustamente discriminatorias que conceden a los periódicos beneficios que niegan a la radiodifusión privada. La modernización de esas leyes debe llevar a extender a cada uno de esos medios todas las ventajas y exenciones que se concedan al otro.

El texto subrayado fue agregado en la Asamblea de Buenos Aires (1967). Lleva mucho más adelante que el texto original el concepto de la exoneración fiscal.

Base XIII: "En virtud de que está reservada a la iniciativa privada la actividad mercantil, el Estado o las personas de derecho público que operen estaciones de radiodifusión no podrán explotarlas comercialmente".

Esta Base XIII establece el principio según el cual si el Estado u otras personas de derecho público operan emisoras de radio, habrán de hacerlo sin competir comercialmente con las radiodifusoras privadas.

Estimo que el fundamento que se da a tal principio puede no ser totalmente exacto, o puede no ser de recibo en algunos Estados americanos. En efecto, en algunos de ellos no cabe decir que la actividad mercantil esté reservada en forma exclusiva a los particulares; por el contrario, se admite la existencia de entidades estatales, personas de Derecho Público, que realizan, principal o accesoriamente, actividades mercantiles. Sería un grave error, sin embargo, el que por el hecho de admitir que el Estado pueda realizar ciertas actividades mercantiles, se concluyera que, en el campo de la radiodifusión (o en el de la televisión, porque allí el problema es el mismo), el Estado puede financiar con publicidad el costo de operación de sus emisoras.

Son muchas las razones que deben llevar a prohibir la publicidad comercial en la radio y la TV oficiales. Las mismas que han aconsejado hasta ahora la no publicación de avisos en los diarios o gacetas oficiales.

En primer lugar, es indiscutible que la competencia que hicieran el Estado o sus emisoras, en el mercado de la publicidad, a las empresas particulares de radio, no sería leal. El Estado dispone de mil medios de poder, de mil maneras de ejercer influencia, o aún de generar temor a represalias, valiéndose de las cuales podría desviar la corriente de los avisos hacia sus propias emisoras. Además, ese tráfico de negocios podría actuar como un poderoso medio de presión sobre las emisoras particulares, ya sea asfixiando mediante una

competencia sin cuartel a las que representen una tendencia opositora a la del gobierno, ya sea compartiendo sus ventajas publicitarias con las que se presten dócilmente a propiciar su política. Por último, el hecho de que determinados productos o servicios sean objeto de publicidad en órganos estatales, puede crear la peligrosa impresión de que el Estado garantiza o asegura sus cualidades o su eficiencia, creando así un riesgo de error para los consumidores.

Cuanto hemos dicho en el sentido de que ni la radiodifusión ni la TV estatales deben financiar su operación con publicidad comercial, vale tanto para la radio y la TV organizadas como servicios del Estado como para las que son operadas por Municipios, Universidades oficiales u otras personas de Derecho Público.

Incluimos en esta misma prohibición a la Iglesia, cuando ella, por ser iglesia oficial o por gozar de un estatuto especial dentro del Estado, o en razón de su predominante influencia sobre la comunidad, está en situación tal que no se pueda concebir una competencia en pie de igualdad razonable con sus propias emisoras.

De lo que se trata es impedir toda forma de competencia desleal, apoyada en privilegios que excedan el derecho común, respecto de una radiodifusión y una televisión que obtienen exclusivamente de la publicidad comercial los medios financieros necesarios para su mantenimiento y desarrollo.

Base XIV: "El Estado no interferirá el régimen de tarifas, las cuales se regularán por el libre juego de la oferta y la demanda."

Esta Base se refiere a las tarifas que rigen el cobro de publicidad difundida a través de las radioemisoras, y sustenta el principio de que el Estado no debe intervenir de manera alguna en la fijación de tales tarifas.

Es obvio que la intervención estatal en esta materia podría generar graves riesgos para la radiodifusión y para la libertad. El establecimiento de tarifas diferenciales, con la consiguiente clasificación de las emisoras en distintas categorías; la imposición de tarifas tan reducidas que no permitan sobrevivir a las empresas carentes de otras fuentes de recursos, o tan elevadas que hagan imposible la competencia con otros medios de publicidad; la alteración de las tarifas establecidas, en función de la actitud que la radiodifusión adopte ante la gestión del Gobierno, no son más que algunos de los riesgos que podrían derivar del hecho de que se reconozca al Estado el derecho de intervenir en su fijación. Por lo demás, no siendo ni la radiodifusión ni la TV servicios públicos, carecería de fundamento tal injerencia del Estado en la fijación de las tarifas a las cuales habrá de ajustarse la contratación de publicidad.

Pero no se ha de creer que la fijación de tarifas es el único medio como el Estado puede afectar la normal actividad económica de las empresas privadas de radiodifusión. Reglamentaciones arbitrarias acerca del tiempo máximo que cabe destinar a la difusión de avisos, o a la forma como ese tiempo puede ser distribuido a lo largo del programa diario, establecidas por simples decisiones administrativas modificables fácilmente sin mayor publicidad, pueden causar daños enormes a toda la industria o a una o varias empresas determinadas.

Para establecer un justo nivel de precios para la publicidad por medio de la radio o la TV, es suficiente con que la oferta y la demanda puedan actuar en el mercado sin ser interferidas por factores extraños. El oyente y el televidente constituirán el único razonable factor de moderación de la política publicitaria en radio o TV, evitando por su resistencia el número excesivo de avisos de publicidad demasiado barata, y reaccionando contra la monotonía de una publicidad absorbida por un número demasiado limitado de avisadores poderosos.

En todo caso, el principio ha de ser éste: la publicidad es una mercadería de libre comercialización entre entidades privadas (las emisoras y los anunciantes o agentes de publicidad); y la interferencia del Poder Público en esta negociación (que no recae sobre un artículo de primera necesidad) no tendría más justificación que en cualquier otra negociación entre particulares que no se relacione con importantes intereses públicos.

Es verdad que a veces se invoca la necesidad de proteger al público contra una publicidad excesiva en radio o TV, para explicar las incursiones del Estado en esta materia. Pero el público es un adulto que sabe muy bien lo que le conviene. Déjese a la radio y a la TV en paz y libertad, y ya dirá el público qué es lo que no está dispuesto a soportarles.