

Poder público y medios de comunicación: síntomas de la tentación autoritaria

JUSTINO SINOVA*

LA historia de los medios de comunicación es en gran parte la crónica de la tensión originada por los intentos desarrollados en procura de su control. Los medios de comunicación no nacieron libres, sino sometidos al poder público —más exactamente, como instrumentos de su acción.—, y la aventura de su independencia corre pareja a la conquista de la libertad política. Desde las limitaciones reales al uso de la imprenta hasta el establecimiento de las garantías jurídicas de que gozan hoy los medios en las sociedades libres hay un largo trecho en el que se enclava la hazaña de dos movimientos paralelos: la limitación de las competencias del poder político y la ampliación de las oportunidades de la sociedad.

Pero sería ingenuo pensar que la historia de los sometimientos del poder político a los medios de comunicación ha llegado o está llegando a su final. La tensión histórica es también la característica de las actuales relaciones de los medios con el poder político en el mundo libre. Un mundo aún limitado. Según la guía "Freedom in the World", realizada por Raymond D. Gastil y editada por la Freedom House (Greenwood Press, Nueva York, 1986), existe Prensa escrita libre en 55 países del mundo, que representan el 34 por ciento, y radiodifusión libre sólo en 39, es decir, en el 24 por ciento (y todavía estos datos son muy discutibles, pues entre los países con radiodifusión completamente libre la guía incluye España, cuando existen emisoras de radio controladas por el Gobierno y no gozan los ciudadanos de libertad de creación de emisoras de televisión). La "World Human Rights Guide", editada en 1986 por "The Economist" (edición de 1987, por Pan Books, Londres), aplica un criterio más estricto y descubre la existencia de Prensa independiente sólo en 37 países, en dieciséis de los cuales, únicamente, también existen emisoras de radio y cadenas de televisión independientes.

La libertad de expresión —o, por decirlo más exactamente, el derecho de los ciudadanos a la información— es una moneda escasa en el mundo y aun en esa minoría privilegiada

*Valladolid, 1945. Periodista, director adjunto de *Diario 16*. Comentarista político. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense. Premio Víctor de la Serna (1985), otorgado por la Asociación de la Prensa de Madrid a la mejor labor profesional del

de países en que se detecta un grado- apreciable de libertad, los atentados contra ella son habituales. Por supuesto, convenientemente disfrazados. "El espíritu autoritario — advierten William L. Rivers y Wilbur Schramm ("Responsibility in Mass Communication", 1969)— no ha muerto. Persiste en muchas partes del mundo, aun cuando a menudo esté encubierto por la verborragia democrática de líderes que proclaman frecuentemente la libertad de Prensa".

En España ya se nos han presentado ocasiones de comprobar la verdad de esta afirmación. La Constitución de 1978 dibuja un estimable marco para el desarrollo de la libertad de expresión. El artículo 20 reconoce y protege el derecho de los ciudadanos a "comunicar" y "recibir" libremente información "veraz por cualquier medio de difusión", condena expresamente la censura, exige resolución judicial para los eventuales secuestros de medios, establece unos razonables límites y —fruto del consenso político que la hizo posible— presta reconocimiento a los medios de comunicación "dependientes del Estado". Con estas disposiciones, es factible el ejercicio libre de la información. Pero la observación de la realidad no permite mantener incólume el optimismo.

Poco a poco, el poder político va cercando en España el ejercicio de la libertad de información. Diríase que, una vez derogado el núcleo de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966 por la Constitución, el poder público se ha propuesto sustituirla de aluvión por otras normas. En un reciente trabajo periodístico (véase "Amenazas a la libertad de expresión", en *Cambio 16*, número 825, de 21 de septiembre de 1987, págs. 46 y 47), cité cinco leyes vigentes que contienen límites ciertos al ejercicio de la libertad de expresión. Y a ellas se unirán otras. El Gobierno ha elaborado hasta cuatro borradores o proyectos de ley amenazadores, que levantan sombras de preocupación. Dos de ellos se hallan en trámite parlamentario y son ciertamente intervencionistas y recelosos de la actuación de los particulares: el proyecto de Ordenación de las Telecomunicaciones y el proyecto sobre televisión privada; en ambos, como dato sintomático, se reproduce una disposición de la citada Ley de Prensa del franquismo por la que se obliga a los medios de comunicación —radio y televisión en este caso— a difundir sin excusa posible los comunicados que le sean enviados por el Gobierno. Los otros dos textos, a pesar de hallarse su elaboración muy retrasada, han provocado ya enérgicas reacciones: el borrador de la Ley de la Publicidad ha sido denunciado por la Asociación de Editores de Diarios de España (AEDE) como recuperador de una práctica felizmente olvidada y prohibida por la Constitución, la censura; el borrador de la Ley de Secreto Profesional ha sido acusado de vulnerar precisamente esta figura.

El panorama no es ciertamente halagüeño. La confrontación es evidente y el Gobierno tiene todas las de ganar. Pero

TEORÍA Y REALIDAD

**PUNTOS
DE
CONFLICTO**

no se trata aquí de certificar la reanudación del combate entre el poder y la información, sino, caminando un poco más allá, de exponer los puntos de conflicto que revelan la existencia de una tensión perjudicial para la vitalidad de la libertad informativa. Rivers y Schramm sostienen que "dondequiera que un Gobierno procede de manera autoritaria es casi seguro que un investigador podrá encontrar algunos controles sobre la comunicación". Veamos, pues, cuáles pueden ser esos controles en una sociedad libre. El lector podrá evaluar después el talante o la mentalidad, en esta materia, de su Gobierno.

1. En primer lugar, conviene descubrir el grado de presencia del Estado en los medios de comunicación y, lo que es también importante, cuál es la tendencia, si al engrandecimiento del poder de gestión del Estado o a su reducción. Los medios de comunicación son instrumentos de autodefensa de la sociedad y su invasión por los poderes del Estado resta a la sociedad civil capacidad de acción. En las dictaduras es imposible deslindar los medios de comunicación del Estado: su vínculo se basa en la titularidad estatal de los medios o en la vigilancia jurídica, judicial y policial que se ejerce sobre ellos. Pero en muchas democracias es posible advertir cómo una esfera de la burocracia gubernamental se implanta sobre uno o varios medios de comunicación, protegidos por la etiqueta de servicio público que el propio Estado otorga, y cómo, bajo el imposible designio de constituirse en voz representativa de la sociedad, acaba sirviendo a los intereses de los administradores públicos de turno. En muchos casos, la declaración de servicio público no es sino una excusa para el establecimiento de monopolios gubernamentales y para el ejercicio de una competencia desleal con los titulares privados.

2. Un aspecto altamente significativo de la acción del Estado es su penetración en los órganos de decisión de los medios informativos. Gracias, sobre todo, a la declaración como servicio público de determinadas actividades de comunicación, el Estado se reserva una parte del capital social de las empresas privadas del mundo de la información, lo que se traduce en la presencia de funcionarios del Gobierno en los más elevados órganos colectivos de asesoramiento y gestión.

3. Otras veces, el Gobierno consigue entrar en los medios de comunicación mediante "fieles" profesionales a su servicio. Sería, qmzás, exagerado hablar de una labor de espionaje en los medios de comunicación —donde frecuentemente no hay nada que espiar—, pero sí se puede, y se debe, prestar atención a la labor que ocasionalmente realizan auténticos "relaciones públicas" del Gobierno —y también de los partidos de la oposición—. La militancia política de los profesionales es una violencia ejercida sobre la libertad de expresión. Pero no se piense que el logro de la independencia es un objetivo que sólo responde a los mismos profesionales y a sus órganos de autocontrol. Es algo que también debe ser

querido por las instituciones políticas. Y allí donde la independencia política de los profesionales no es un valor apreciado por Gobierno y oposición, allí hay un germen de grave deterioro de la información libre.

4. Las instituciones políticas mantienen, en ocasiones, desprotegidos a los profesionales. Es otro modo de procurar su debilidad. El flanco más frágil de los informadores es el que les enfrenta con el poder judicial. Una legislación imprecisa o incompleta, que lleve a los periodistas frecuentemente ante los tribunales, que dé lugar a la fijación de elevadas indemnizaciones o que no ampare eficazmente su secreto profesional ante el juez, es un recurso infalible para desarmar a los depositarios del derecho de los ciudadanos a una información emancipadora.

5. Hay otra desprotección, la que afecta a los medios, que consigue parecidos objetivos. Ello se produce cuando el Gobierno impone límites a la creación de empresas informativas, cuando vigila y controla el proceso de creación de nuevos medios informativos, cuando obstruye —o no facilita— la distribución y venta de los productos periodísticos, cuando se permite intervenir —distribuyendo y negando protecciones o ayudas— en el mercado de las noticias. Un sistema de ayudas oficiales a los medios informativos que no esté basado en condiciones no discutibles, que no consista principalmente en una protección de la libre competencia y que descansa, además, en una desconfianza hacia la acción de los medios, es una amenaza de efectos implacables.

6. Además de todo eso, las autoridades públicas pueden atentar contra la libre información, dando la espalda a los informadores y a los medios. La misión de los medios de comunicación, que es la de mantener levantada la guardia frente a la acción del Gobierno, es imposible cuando la Administración pública se hace impenetrable. La libertad de información resulta vitalizada por la energía audaz de los medios, pero éstos no pueden nada contra una burocracia dispuesta a guardar silencio. La libertad de información impone obligaciones a los administradores públicos, como son la de trabajar con las cartas boca arriba, a la intemperie de los medios, y la de mantener abiertas las fuentes de la información. Cegar las fuentes o distribuir desde el poder las noticias, ofrece una amplia capacidad de poder al Gobierno. Pero a costa de la libertad.

7. Y luego hay que observar la reacción del poder político ante la información. Cuando responde con el disgusto y con la represalia, la libertad de expresión corre peligro. Hay políticos a quienes se les indigesta con frecuencia el sapo que han de desayunarse cada día e intentan "premiar" y "castigar" a los periodistas. Ciertos políticos ponen su interés en rodearse de una cohorte de amigos devotos y tratan de ejercer su influencia "negociando" con el derecho de admisión. Se puede decir que un político que no soporta con entereza la crítica independiente, y pretende actuar con su influencia, no

EVITAR EL CONTROL

sólo está luchando contra su propio futuro, sino también poniendo en riesgo una institución fundamental de la sociedad en libertad.

Estos síntomas de la tentación autoritaria son indicadores ciertos de agresiones a la libertad de información —o, dicho más precisamente, al derecho a la información de los ciudadanos— en la contienda inevitable entre el poder y los medios. Los medios de comunicación deben ser entendidos como vehículos para el control social de la acción del Gobierno y, en general, de todos los poderes. Cuanta más luz se hace sobre todos los mandatarios y jerarquías, más difícil es la corrupción y más fácil la verificación de su eficacia. En una sociedad libre, los gobernantes deben ganarse cada día el favor de los gobernados, que encuentran su más eficaz defensa en los medios de comunicación. Por eso la libertad de información es un fundamento indispensable de la democracia. "La idea de que el Gobierno debe atenerse a la opinión de la mayoría —escribe Friedrich A. Hayek en "Los fundamentos de la libertad", Madrid, 1975— tan sólo tiene sentido si tal opinión es independiente del Gobierno. El ideal de la democracia se basa en la creencia de que el criterio que inspira a quienes gobiernan se origina en un proceso independiente y espontáneo. Requiere, por tanto, la existencia de



Aprobación de la Ley de Prensa, tras siete años de gestación, en las Cortes de 1966

una gran esfera libre de control de la mayoría, en la que se forman las opiniones de los individuos. En la razón que acabamos de exponer se apoya el amplio consenso de que los argumentos en favor de la democracia y los argumentos en favor de la libertad de palabra y discusión son inseparables".

Los esfuerzos que el poder público realiza para enseñorearse de la información tienen por objetivo evitar el control que ejercen los medios de comunicación de masas. Ángel Benito ve en el "sentido de independencia" el aval de la "función pública y libre de la Prensa". Y cuando precisa el concepto de lo que ha llamado "libertad contra la prensa", se refiere a "las garantías que son necesarias para defender la libertad de los receptores de las noticias, en un momento histórico en el que la masificación informativa, sirviendo a veces intereses antisociales, es un hecho irreversible". A veces se ha añorado la presencia del poder político como corrector de los vicios y abusos de los medios y de los periodistas. De hecho, los defensores de los medios públicos de comunicación ven en la gestión del Gobierno una salvaguardia para la imparcialidad y la asepsia. Pero la realidad demuestra cada día que la titularidad pública de un medio de comunicación se traduce en la presión interesada del Gobierno en defensa de sus propios intereses y los del partido que le sostiene y no de los de la generalidad de ciudadanos.

El propósito de extender, sus posibilidades de control es una constante de todo poder público, incluso en las sociedades más libres. Salvando las distancias, la información es para un Gobierno un objetivo a conquistar tan apetitoso como el Parlamento. Si las Cámaras parlamentarias nacieron, entre otras cosas, para controlar la acción ejecutiva, a veces han sucumbido bajo la capacidad de gestión de los gobiernos, de tal modo que se ha variado el sentido de la dirección del ejercicio de control: no es el Parlamento el que controla al Gobierno, sino precisamente éste el que controla, a aquél, trastocando una regla de oro de la democracia. Pues así ocurre con la información. Constreñida por excesivas resfricciones, se desenvuelve deficientemente, incapaz de mantenerse en guardia, como quería Thomas Jefferson, para que el Gobierno no se aparte de su misión fundamental. Lo que pasa es que algunos gobiernos han incluido entre esa "misión fundamental" el objetivo de dominar la información. Con grave daño, en efecto, para la sociedad en libertad.

* Barcelona, 1945. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid.