

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
COMISIÓN DE FE Y CULTURA



ÉTICA Y COMUNICACIÓN

Rosa Alayza Mujica
César Landa
José Perla Anaya

4

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
COMISIÓN DE FE Y CULTURA

ÉTICA Y COMUNICACIÓN

Rosa Alayza Mujica
César Landa
José Perla Anaya

Una colección publicada por
la Comisión de Fe y Cultura de la
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria Cdra. 18 s/n
Lima 32 (Perú)

© 2002 Pontificia Universidad Católica del Perú

Impresión y encuadernación:
Impresos & Diseños S.A.C.
Telf.: 336-5562 Fax: 336-5961

ÉTICA Y COMUNICACIÓN

Índice

Prólogo	7
Ética y Comunicación	11
1. Los medios, ¿para qué?	11
2. Ética, ¿algo del pasado o necesidad del presente?	14
3. El principio de la autorregulación de los medios	17
Dignidad de la <i>persona humana</i> como límite a la libertad de expresión	19
1. Libertad de expresión y dignidad	19
2. Periodismo y dignidad	24
Deberes legales y éticos de la televisión	
Las campañas electorales: El caso del año 2000	29
A) La cuestión legal.....	30
1. Origen del derecho a la información en la normativa legal peruana.....	30
2. Inclusión del derecho a la información en la normativa constitucional peruana	31
3. Deber que la Constitución impone a la televisión estatal en época de campaña electoral	33

4. Obligaciones constitucionales de la televisión privada comercial	33
5. Restricciones de la libertad contractual de la radio y televisión privada en época electoral	34
6. Obligación legal de la radio y televisión de ofrecer información política no contratada...	35
B) La cuestión ética sobre la radiodifusión privada en época de campaña electoral	37
1. Mandato legal por el cual se vincula la normativa legal con la normativa ética en el campo televisivo	37
2. Revisión específica de los deberes éticos de la televisión privada	37
3. ¿Cuál es el régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley de Telecomunicaciones?	40

PRÓLOGO

Los descubrimientos constantes realizados durante el año 2001 del grado de corrupción al que habían llegado importantes empresarios de la televisión, al aceptar grandes cantidades de dinero para apoyar al gobierno de Fujimori, han dado especial trascendencia a las ponencias que sobre la Ética en la Comunicación se tuvieron en la semana de Fe y Cultura del año 2000 en la Universidad Católica.

Por ello creemos importante publicarlas, aunque haya pasado ya más de un año de que fueron sustentadas. Pensamos que de esta manera contribuimos a un necesario debate público sobre los temas de la libertad de expresión y la manera de evitar estos constantes y graves abusos de los que somos y hemos sido testigos.

Lo que sucede con la radio y la televisión es algo que nos interesa a todos, si no fuera sólo por la cantidad de horas que pasamos en ellas y porque constatamos una cada vez mayor influencia en nuestra vida diaria. Por ello quienes formamos la sociedad civil tenemos el deber y el derecho de discutir cómo hacer que estos medios masivos de comunicación estén realmente al servicio de la sociedad, y no sean sólo un instrumento de ganancia para sus propietarios. Porque la radio y la televisión, al usar un recurso natural limitado que es propiedad de la nación (el espectro electromagnético), desde

su aparición han sido considerados en todos los estados como un servicio público, al servicio de la comunidad.

El Estado otorga en concesión, y no en propiedad, porciones del espectro electromagnético para que determinados grupos sociales o empresas desarrollen su actividad en ellos, uniendo los aspectos comerciales y empresariales legítimos con el bien común al que por naturaleza deben servir (como recordó el Concilio Vaticano en 1963). Por ello el Estado establece las normas legales para el desarrollo de esta actividad, ya que es él quien recibe de la sociedad la misión de velar por el bien común.

Sin embargo, la acción del Estado en el campo de la radiodifusión ha sido también causa de abusos en la historia, ya que con frecuencia ha recortado el derecho a la libre expresión de los medios de comunicación. En un campo de acción en que se suceden el abuso de los propietarios de medios de comunicación y de los que detentan el poder en el Estado, la sociedad busca intervenir para garantizar el ejercicio de sus derechos. Se hace necesario un debate sobre las normas legales que enmarquen la acción del Estado y los medios de comunicación, y precisamente en estos momentos el país es testigo de cómo los diversos sectores sociales y económicos van tomando posición en un tema tan delicado.

En esta discusión, el Pontificio Consejo para las Comunicaciones Sociales afirma que un principio im-

portante es «la participación pública en la elaboración de decisiones sobre la política de comunicaciones. En todos los niveles, esta participación debería ser organizada, sistemática y auténticamente representativa, sin desviarse a favor de grupos particulares.»(Ética en las Comunicaciones Sociales, Mayo del 2000).

Para contribuir a esta discusión, ponemos en manos de ustedes las ponencias de Rosa Alayza Mujica, César Landa y José Perla Anaya, en el deseo que desde cada uno de esos puntos de vista reflexionemos sobre diversos aspectos del marco ético en que debemos ubicar la responsabilidad de los medios masivos de comunicación.

Lima, diciembre del 2001

Rómulo Franco Temple, S.J.

ÉTICA Y COMUNICACIÓN

Rosa Alayza Mujica
Centro Bartolomé de Las Casas

1. Los medios ¿para qué?

Estamos en un tiempo, y en particular en unos días, en los que los medios, sobre todo los que están al servicio de la política, parece que han olvidado la ética. Los ejemplos sobran, los ciudadanos vivimos confundidos o molestos con el trato que recibe la crisis política actual. Como si no fuera suficiente el hecho de que el actual gobierno haya sido cuestionado y haya tenido que anunciar el recorte del periodo y nuevas elecciones.

En ese contexto los medios de comunicación corren detrás de cada hecho y lo presentan por sí mismo, sin tener en cuenta una perspectiva más amplia para informar o el proceso en el cual ocurren. Esta lógica con la que actúan los medios lleva a buscar lo más sensacional aunque sea falso o manipulado con tal de llamar la atención o dar una primicia como ellos dicen y también a magnificar cada detalle perdiendo perspectiva o el curso de los acontecimientos. Al parecer ellos no se preguntan siquiera ¿cómo su información afecta a la convi-

vencia social? ¿Cómo la información que brindan impacta en el curso de la política? ¿Cómo la información que circulan sirve o no para que la ciudadanía se forme un criterio propio o entienda lo que pasa? En otras palabras, pareciera que mayormente los medios de comunicación se han vuelto un fin en sí mismos y no como su nombre lo indica un instrumento para la sociedad, para los ciudadanos y ciudadanas en aras de la construcción de la democracia y del bien común.

Este ensimismamiento de los medios de comunicación, de haberse vuelto un fin en sí mismo, -sea para vender más, para servir a quienes tienen poder y sacar ventajas o para responder a intereses de pequeños grupos- mostraría que la ética no está presente en la tarea periodística. Pues si la ética equivale a proponer normas útiles y válidas para la convivencia, el otro, es decir el/los interlocutor/es, sean quienes fueran, representan la razón de ser de la tarea informativa o del entretenimiento. La veracidad, la pluralidad y la libertad que se respira en la tarea de la comunicación tienen sentido justamente como parte de este diálogo entre medios y público. Estos últimos, los públicos, construyen su propia identidad, una mixtura cultural y social, aceptando o rechazando lo que los medios les ofrecen día a día.

Siempre los interlocutores pueden variar, en los medios de comunicación hay que tener una actitud abierta de pregunta acerca de ellos y de sus inquietudes, esto implica no encasillarlos, no basta preguntarse ¿quiénes

son? y ¿qué experiencias comunican? Sino sobre todo ¿qué buscan, qué les preocupa? ¿cuáles son sus agendas concretas? y a partir de allí ver como se pueden ligar sus preocupaciones o agendas locales, parciales, con la gran agenda actual. Por ahora los ciudadanos persiguen a los medios y los ven como los gran poderosos a los que hay que llegar de algún modo para sentirse parte de la sociedad, para sentirse reconocidos y aceptados. En realidad debería ocurrir a la inversa, los medios de comunicación deberían invertir sus energías en buscar a los ciudadanos para recoger sus inquietudes y preguntas, aportar a ser un nexo entre la sociedad y las agendas políticas, sociales, colaborando así a recortar esta distancia entre agenda social y agenda pública, entre la política y la ciudadanía, tan frecuente en nuestro país.

Esta mirada de la tarea de la comunicación desde la ética implica poner a los medios en su lugar, es decir, como instrumentos que pueden servir brindando información, recreando experiencias educativas o artísticas con finalidad de contribuir a la vida social en común donde el centro y el norte son las personas de carne y hueso. ¿Cómo hacen los medios lo suyo para que las personas sientan que la sociedad les brinda condiciones para seguir creciendo con dignidad? Los medios de comunicación entregan la información y los relatos de los hechos que ocurren para que los ciudadanos puedan discernir ubicándose en sociedad, así como el entretenimiento para gozar en libertad y con dignidad. Lo dicho es evidente sobre todo al medir el peso de los medios en

la vida moderna que son parte de la vida diaria; nos marcan, nos acompañan, por eso no se puede separar el para qué del cómo de la tarea de comunicación. Es decir, necesitamos medios que practiquen su tarea éticamente. Esto no significa que prediquen sobre la ética, porque no son clases de filosofía las que tienen que dar, sino que la expresen al hacer de su labor de comunicación un servicio público. El sentido ético de los medios de comunicación implica poner a los medios en su sitio, al servicio de la sociedad, de las personas.

2. Ética ¿algo del pasado o necesidad del presente?

Es frecuente, escuchar decir que la ética se practicaba antes, pero que ahora en la sociedad moderna uno tiende a ser práctico: entiéndase, a entenderse como sea y con quien sea y a cualquier costo. A los periodistas también se les aplica esta manera de ver las cosas, pues muchos de ellos dirán que la ética o los principios son para la vida privada, pero no para la vida profesional o pública, o que no está en sus manos el practicarla porque ellos sólo son empleados del medio en el que trabajan. Aquel que dice que practica la ética, o le preocupa el tema, generalmente es visto como bicho raro o como un optimista empecinado en algo irreal. El modelo de éxito ahora es, sobre todo, pragmático y para eso pone en paréntesis, o de lado, el tema ético, como si tal cosa se pudiera hacer.

La ética entendida como comportamiento perso-

nal no está desligada de la sociedad, no sólo porque las personas vivimos en sociedad y poseemos una dimensión social en lo personal, sino porque también nos realizamos como tales a través de ella. La sociabilidad del ser humano es parte de su naturaleza y eso implica que busquemos el reconocimiento como personas, como individuos en la vida social y que, por lo tanto, no da lo mismo que la sociedad sea una cosa que otra. Sin embargo la prédica individualista, tan común ahora, pretende frecuentemente opacar esta dimensión social de la persona y anular a las demás personas en tanto que referentes vitales, para lo que tienen que ser asumidos por uno como interlocutores válidos. Es decir, el otro no sólo es ocasión de expansión o intercambio, sino ocasión de descubrimiento o pregunta de otras nuevas dimensiones de nuestra propia humanidad. Esas otras dimensiones humanas que uno descubre en los demás, nos enriquecen porque nos revelan la amplitud del género humano que no empieza y termina en uno mismo. En estos intercambios aprendemos sobre los valores de la vida de unos y de otros, este aprecio de formas nuevas de convivencia incluye a los valores y anti valores con los que vivimos y que conocemos en el encuentro con los demás.

Es decir, si la ética implica a los valores y ellos forman parte de la vida diaria, sabemos que los recibimos de pequeños, «los llevamos en la piel», como dice Adela Cortina una filósofa española. Sin embargo, esta autora también recuerda que la ética ha sido arrinconada

da al terreno privado al de «la moral y las buenas costumbres», cuando su sentido histórico original incluye este ánimo o disposición para llevar adelante una vida digna dentro de una comunidad histórica. Para Cortina, el sentido de la ética implica «ánimo» disposición y, repito, esto ligado a la vida en sociedad, no sólo para la vida privada. Para impulsar o reanimar este sentido moral hay que tomar el pulso de la realidad actual y preguntar: ¿cómo derrotar a la desconfianza que nos rodea? ¿No es acaso justamente llenándonos de ese ánimo que nos impulse a dialogar con los otros, rompiendo las islas grupales y personales, para asumir como punto de partida nuestra común condición humana pero que se expresa a través de esta gran diversidad del género humano?

Este sentido de la moral como ánimo que impulsa a construir la convivencia social, nos cae a pelo cuando la tarea informativa se ha privatizado al haber sido tratada sobre todo como negocio o estar al servicio de un poder. Es decir, al considerar a la persona como el fin de la vida social y cuya naturaleza la lleva a realizarse en sociedad, necesita de la ética para moldear esa sociedad de acuerdo a la necesidad de dignificar al ser humano; para ello debe ser un espacio que facilite el intercambio entre diferentes, respetando lo que cada uno es y buscando que la libertad y la justicia sean condiciones que toquen a todos, para lo que la llamada libertad de información cobra un sentido global, es decir para toda la ciudadanía.

3. El principio de la autorregulación de los medios.

Los periodistas siempre defienden la libertad de expresión, pero muchas veces dicha libertad de expresión aparece como si fuera una propiedad privada de los propios periodistas. La libertad de expresión es un derecho ciudadano que nació vinculado a la democracia, pero que al dejar que la libertad de la información creciera ella podía nutrir el desarrollo del sistema democrático, vigilando al mismo tiempo todo poder oculto. Por eso el sentido de la libertad de expresión corresponde a todos los ciudadanos y no a unos cuantos.

Sin embargo, la regulación de este principio por parte de un poder extra periodístico siempre resulta peligroso porque va contra la democracia o la circulación de la información. Es decir, porque le daría a unos pocos la potestad de decir qué podemos conocer y qué no. Cuándo las cosas han sido bien dichas y cuándo no. Una idea moderna al respecto es la autoregulación de los medios de comunicación como parte de la tarea periodística, de su tarea educativa, estableciendo de común acuerdo códigos aceptados como convención dentro de un medio o dentro de varios medios. Promover esta manera de regular a los medios es fundamental porque incluye la dimensión educativa y normativa de la tarea de la comunicación, y nada mejor que los propios periodistas para entrar a formular estas tareas.

Es fundamental que existan las herramientas que

pongan los límites y las sanciones a la labor periodística, pero también se necesita impulsar una tarea educativa dirigida a la ciudadanía que oriente a los ciudadanos en su derecho a la información. En otras palabras la autorregulación puede ser un medio para la autoeducación del medio en su servicio a la sociedad y a la vez esto conlleva la tarea de educar a los ciudadanos para entender el alcance de su derecho frente a los medios.

La autorregulación contribuye a que los medios de comunicación perfilen su orientación y comportamiento ético, es decir, enfocar su trabajo de información como un medio para ayudar a estructurar la vida social teniendo al centro a las personas concretas y sus preocupaciones. Al mismo tiempo esta autoregulación permite que los medios de comunicación impulsen su tarea como parte de la sociedad civil, es decir como expresión pública de puntos de vista distintos sobre los asuntos de la sociedad. Los medios de algún modo pueden funcionar como voceros de distintos sectores de opinión de la sociedad al recoger su opinión, devolver respuestas a sus inquietudes o ayudar a canalizar sus búsquedas y por ese camino a la construcción del bien común teniendo al centro a la persona y su dignidad.

DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA COMO LIMITE A LA LIBERTAD DE EXPRESION

César Landa

Facultad de Derecho

Pontificia Universidad Católica del Perú

1. Libertad de expresión y dignidad

El artículo 1°, del Capítulo 1 Derechos fundamentales de la persona, del Título I De la persona y de la sociedad, de la Constitución del Perú de 1993, señala que: «la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado». Este artículo constituye la piedra angular de los derechos fundamentales de las personas y, por ello es el soporte estructural de todo el edificio constitucional; tanto del modelo político, como del modelo económico y social, y de los demás derechos fundamentales. En tal sentido, la dignidad establece los parámetros axiológicos y jurídicos para una actuación ética no sólo de las autoridades, sino también de los particulares.

En consecuencia, cuando el artículo 2° inciso 4 de la Constitución, reconoce que toda persona tiene dere-

cho «a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley...»; el ejercicio de este derecho fundamental será legítimo constitucionalmente, en la medida que no vulnere la dignidad de la persona humana. Ello sólo es posible a partir de concebir los derechos humanos desde una concepción ética de los derechos del hombre, que pondera a la persona humana como sujeto de derechos, pero también de deberes fundamentales.

Si bien, «nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni está impedido de hacer lo que ella no prohíbe», según reza el artículo 2º inciso 24-a de la Constitución ello no significa que al amparo de la libertad de expresión se vulneren derechos de otras personas y de la comunidad. Ello es así, en la medida que la Constitución no ampara el abuso del derecho, señala el artículo 138º de la Constitución; sino que, por el contrario, protege a la persona humana y dispone el respeto de su dignidad, en tanto vértice capital del ordenamiento jurídico y social.

En esta perspectiva constitucional humanista, la dignidad busca no sólo limitar y controlar los excesos del Estado y de las empresas de comunicación social; sino, también, a través de su función informativa ayudar a promover o crear las condiciones jurídicas, políti-

cas, sociales, económicas y culturales, que permitan el desarrollo de la persona humana. Por ello mismo, no puede existir libertad de expresión si no existe respeto a la dignidad humana, como tampoco puede existir libertad de expresión si no existe respeto a la dignidad humana, como tampoco puede existir dignidad humana sin libertad, justicia, igualdad y pluralismo informativo; además estos valores serían indignos si no redundasen a favor de la dignidad del ser humano.

Contemporáneamente, la universalización de la dignidad de la persona humana y de los derechos fundamentales en el orden mundial encontró sus raíces en la doctrina de la Iglesia Católica, en las encíclicas *Rerum Novarum* y *Laborem exercens* del papa León XIII de 1891; que se expresarían en las encíclicas *Pacen in terris* del papa Juan XXIII de 1963, *Populorum progressio* o la Constitución del *Gaudium et spes* del papa Pablo VI de 1965, que titula su primer capítulo «la dignidad de la persona humana».

En el marco de un pensamiento humanista, estos preceptos universales, también serían incorporados por los tratados internacionales de las organizaciones regionales de Europa, América y África. En particular, cabe señalar a la *Convención Americana de Derechos Humanos* de 1969, que estableció en su artículo 11.1º que «toda persona tiene derecho al respeto de su honra y reconocimiento de su dignidad»; así como también reconoce en el artículo 13º la «libertad de pensamiento y

de expresión», estableciendo que si bien no hay censura previa, sino responsabilidad posterior fijada por ley, esta debe asegurar: a) el respeto a los derechos o la reputación de los demás y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

Más aún, el mencionado artículo 13° establece en el inciso 4 que «los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio...»; Así como el inciso 5, señala que «estará prohibida por ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional».

Se concibe pues que la libertad de expresión tiene límites que conducen a la dignidad de la persona humana, en tanto fin supremo de la sociedad y del Estado. Por eso, en países con una democracia relativista, un desintegrado sistema de valores y un sistema judicial intervenido, como sucedió en el Perú durante la década de los noventa, se crearon las condiciones necesarias para que en períodos de crisis como el vivido, mediante el uso ilegítimo de la libertad de expresión se abriera paso fácilmente un sistema de información y «entrete-

nimiento» en los medios de comunicación social, fundamentalmente privados, donde los derechos de libertad de expresión y libertad de empresa fueron instrumentalizados por el poder gubernamental de turno, mediante la presión económica o la corrupción directa o indirecta, en contra de la dignidad de la función de los periodistas, de los propios medios de comunicación, de los televidentes y, sobre todo, en perjuicio de la infancia y la adolescencia.

En la actual etapa de reconstrucción institucional y moral de país, la Constitución, los tratados y el sistema legal en adelante, deben constituirse en los instrumentos para la protección de la dignidad humana y de la libertad de expresión; así como los medios para limitar y controlar los eventuales excesos del poder gubernamental y de los medios de comunicación que las vulneren. Para lo cual, la revalorización de la persona humana y de sus derechos fundamentales, supone la conformidad de la libertad de expresión con los principios y valores del Estado Constitucional.

Es decir, que la libertad de expresión encontrará su mejor respaldo en el respeto de la dignidad humana, que hunde sus raíces actuales tanto en la necesidad universal de promover el desarrollo de la persona humana, como también en asegurar una cultura de vida civilizada, a partir de la vigencia del derecho humano de la dignidad que es imprescriptible e inalienable. Por ello, se puede señalar que: la dignidad humana debe convertir-

se en una premisa antropológica para el ejercicio de la libertad de expresión en un Estado constitucional, constituyéndose así en una garantía del *status quo* democrático y, en consecuencia, en un punto de no retorno en el estadio de desarrollo de la civilización humana y del proceso democrático peruano en particular.

2. Periodismo y dignidad

Ahora bien, la dignidad de la persona humana en la medida que es un concepto jurídico abierto su contenido concreto debe irse verificando en cada supuesto de tratamiento o denuncia de violación «a» o «de» la libertad de expresión, sobre la base de ciertos patrones sustantivos e instrumentales de interpretación. Esto quiere decir que la dignidad como la libertad de expresión no son conceptos que tengan un contenido absoluto. Lo cual es una virtud para la dogmática jurídica, pero a su vez una dificultad para la jurisprudencia, por cuanto, un mismo acto o decisión en el ejercicio de la libertad de expresión puede llegar a ser considerado digno para unos ciudadanos e indigno para otros.

Por ello, la interpretación valorativa en un caso de violación o no de la dignidad de la persona es constitutiva no sólo del concepto, sino también del ejercicio legítimo de la libertad de expresión. Lo cual deja abierto, en última instancia en manos del juez, un uso discrecional acerca de lo que es violación o no a la libertad de

expresión, que puede llegar a ser arbitrario. De aquí surge la necesidad de delimitar el concepto de dignidad como parámetro de control a la libertad de expresión, para que no se cometa otro tipo de excesos en nombre de la dignidad.

Si bien *a priori* se puede partir positivamente de una idea general de la dignidad humana, como concepción del hombre en tanto persona, en la cual se corporeizan los más altos valores espirituales y costumbres éticas, individuales y comunitarias, constituyendo un principio y un límite de la actuación de la libertad de expresión; resulta más comprensible encontrar un concepto de dignidad de la persona humana de forma negativa, cuando se la viola, por la actuación informativa de un medio de comunicación social, que produce activa u omisivamente daño a los valores innatos de la persona humana, codificados en la Constitución, los tratados y la ley, como la intimidad, la buena reputación, el honor o la propia imagen entre otros.

Este concepto circular de la dignidad humana se concreta cuando se le vincula con el ejercicio de la labor periodística; lo cual no significa que la tutela de la dignidad sólo se pueda visualizar en relación a la afectación de un derecho constitucional particular; sino que la defensa de la dignidad humana encuentra en la veracidad periodística la defensa de un contenido esencial. Así, si bien, para que ésta se legitime clásicamente se requiere que: a) el hecho noticiable sea real y objetivo,

b) se haya producido una comprobación razonable del hecho a informar en base a la diligencia profesional del periodista; c) exista en el periodista una manifiesta actitud hacia la verdad, mediante la doble comprobación y la verificación de la información. Pues, ahora se deberá requerir también que la información no dañe la dignidad humana, particular de las personas y general de la comunidad.

En todo caso, si como producto de la información periodística se daña la dignidad de una persona, por la *exceptio veritatis* no cabe responsabilidad; es decir que siendo el hecho sobre el cual se informa verdad, el daño no crea responsabilidad del informador. En la medida que la dignidad no es opuesta a la verdad, sino que la dignidad tampoco puede soslayar el derecho del público a informarse y formarse una opinión sobre hechos censurables de determinadas personas o instituciones, en cualquiera de esos supuestos, la responsabilidad periodística debería despenalizarse y más bien abrirse a nuevas formas de responsabilidad patrimonial, administrativa o constitucional.

Ello significa que el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, no puede producir una infracción contra la dignidad humana; lo que es lo mismo que decir que no sólo cuando se ejerza ilegítimamente la libertad de expresión se producirán infracciones constitucionales, civiles y administrativas, sino también otras violaciones a la dignidad personal.

Más allá de cualquier duda sobre los límites de la dignidad humana, la libertad de expresión tiene el derecho y el deber de garantizarla, incluso por grave que sea la afectación al orden jurídico y a la seguridad nacional. Por ello, no cabe admitir que el periodismo se atribuya en base a estos conceptos un ejercicio de su poder informativo sin límite alguno o, que la prensa se valga de cualquier medio para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho y a la ética. Porque, ninguna acción en nombre de la libertad de expresión puede basarse en el desprecio de la dignidad humana. Por el contrario, todos los medios de comunicación están jurídica y éticamente comprometidos a actuar en función de la dignidad de la persona humana y con mayor responsabilidad por quienes ejercen la función de comunicadores sociales.

Ello es así, en la medida que la dignidad humana delimita el ejercicio de la libertad de expresión, en la medida que actúa como una cláusula Pétrea constitucional, constituyendo el cimiento del edificio de valores y principios históricos y sociales compartidos por la sociedad. La dignidad, pues, otorga legitimidad constitucional a la libertad de expresión; lo cual plantea una solución no sólo de los límites materiales al ejercicio de la libertad de expresión, sino también a la propia función periodística.

Finalmente, cabe puntualizar que nos encontramos en una época de reconstrucción de crisis de la política,

que se expresa en la recomposición constitucional y en la esperanza de una actuación ética del Estado peruano, lo cual debe engendrar un periodismo escrito y televisivo fiscalizador del poder. Esto se hará posible, en la medida que la sociedad ante la crisis de valores y la pobreza se transforme de objeto a sujeto de la información.

Por todo ello: el legítimo ejercicio informativo de la prensa libre y del periodismo serio aparece como una de las posibilidades sólidas para articular legítimamente una defensa de la dignidad de la persona humana y ofrecer una regeneración ética de la labor informativa de los medios de comunicación social. Pero, no para reconstruir una libertad de expresión fundada en la libertad de empresa adormecida por el «rating» o el «tiraje», sino basada en una libertad de expresión que se fundamente en la reafirmación contemporánea de los valores democráticos constitucionales y, en particular, de la dignidad de la persona humana.

Pando, setiembre del 2000

DEBERES LEGALES Y ÉTICOS DE LA TELEVISIÓN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: EL CASO DEL AÑO 2000

José Perla Anaya

Facultad de Artes y Ciencias de la Comunicación
Pontificia Universidad Católica del Perú

En el Perú acaba de terminar una campaña electoral que probablemente será recordada como una de las de mayor enfrentamiento de todas las que ha habido en sus 180 años de vida republicana.

Parte fundamental de esta confrontación se centró en encendidos debates y reclamos sobre el manejo del espectro radiotelevisivo. Constituyó un hecho sin precedentes en los cuarenta años de la historia televisiva nacional y constatado por todos los observadores locales y extranjeros, que los seis canales de TV comercial de transmisión en señal abierta y que llegan al 90% de los hogares peruanos, se alinearon abiertamente a favor del candidato-presidente Alberto Fujimori y que también de modo persistente excluyeron completamente de sus programas a los demás candidatos o los incluyeron casi exclusivamente para criticarlos.

A la vista de este insólito fenómeno surgieron muchas preguntas: ¿la libertad de empresa permite que los licenciarios de la televisión puedan optar de este modo por un candidato? ¿puede el gobierno, de manera directa o indirecta, promover o consentir que haya esta inequidad en el uso de la televisión? ¿cuáles son los derechos y deberes legales y éticos de la televisión privada en una campaña electoral? ¿qué posibilidad de ejercicio de su derecho a la libertad de ser informado mantiene el ciudadano en tales casos?

Las líneas que siguen tratan de reflexionar sobre estas preguntas, de la manera más breve, objetiva y ordenada posible.

A) La cuestión legal:

1. Origen del derecho a la información en la normativa legal peruana

Hoy todos, o casi todos, no sólo están de acuerdo en que la información es un bien, sino que además creen que es un bien de gran valor. Parafraseando al físico griego Arquímedes, algunos no tendrían dificultad en afirmar que la información constituye «la palanca» que sirve para levantar el mundo.

Pero, ¿en qué consiste la naturaleza de este bien tan apreciado y tan poderoso del que todos hablan y tan pocos definen? La respuesta parece obvia: la informa-

ción no es sino el registro de los hechos de la vida humana, realizado por sus propios protagonistas. O para decirlo en palabras del jurista español José María Desantes, la información es «la cualidad que tiene la realidad de ser organizada...»

A este valioso bien que tanto por su origen, como por su destino, pertenece a todos, le ha sido reconocida tal trascendencia en el desarrollo del conocimiento y la acción humanas que, desde hace cincuenta años, tanto a nivel internacional como nacional, se le viene brindando un creciente reconocimiento jurídico.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (año 1948, artículo 19) fue la primera en ampliar el ya tradicional derecho a la libertad de expresión, para comprender dentro del mismo «el derecho de recibir informaciones y opiniones». De la misma manera el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la citada organización se refirió al «derecho de recibir informaciones e ideas de toda índole» (año 1966, art. 19), lo que a nivel regional se recogió con similares términos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica» (año 1969, artículo 13).

2. Inclusión del derecho a la información en la normativa constitucional peruana

Tanto la Constitución Peruana de 1979 promulga-

da al acabarse el gobierno militar iniciado por el general Juan Velasco Alvarado, como la Constitución de 1993, aprobada para regularizar la situación política luego del autogolpe del Presidente Fujimori, han hecho suya la sólida fundamentación doctrinaria universal en que se sustenta el derecho a la información, proclamando coincidentemente en su artículo 2, inciso 4, que toda persona «tiene derecho a la libertad de información ... sin previa autorización, censura, ni impedimento alguno».

Para hacer aún más claro este compromiso jurídico de preservar celosamente este derecho humano fundamental, nuestro texto constitucional ha determinado además que incluso constituye delito la realización de **«toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión y le impide circular libremente»**.

En concordancia con esta tipificación del delito, el Código Penal de 1991 en su artículo 169 ha establecido **la pena privativa de libertad de 3 a 6 años y de inhabilitación** para el funcionario que incurra en delito contra la libertad informativa.

3. Deber que la Constitución impone a la televisión estatal en época de campaña electoral

Pero, nuestra Constitución de 1993, no se ha conformado con sólo incluir la afirmación del derecho a la información a nivel declarativo general. Ha considera-

do de tal relevancia este derecho, que también ha incluido una regla especial en su artículo 35, destinada a garantizar que en época de campaña electoral, los partidos políticos participantes tengan asegurado «el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado». O, dicho de otro modo, busca hacer posible que el ciudadano tenga acceso a la información que le ofrecen los diversos candidatos.

No obstante sus altibajos, esta disposición constitucional se ha cumplido regularmente desde hace más de veinte años, a través de los sorteos de distribución de espacios en la emisora Radio Nacional y el canal 7 de televisión de propiedad del Estado. Sin embargo, teniendo en cuenta la limitación de tales espacios gratuitos y la poca audiencia que habitualmente tiene la radio y televisión estatal, la medida significa muy poco en medio de la campaña electoral, la cual se desarrolla más bien a través de la radio y televisión comerciales.

4. Obligaciones constitucionales de la televisión privada comercial

Contra lo que pudiera pensarse, teniendo en cuenta el predominio jurídico que ahora tiene la defensa de la libertad empresarial y de la competencia mercantil, el texto constitucional peruano ha señalado claramente algunas obligaciones sociales a los medios privados de comunicación.

En el artículo 61 que se refiere en general a la prohibición de monopolios, se ha incluido un párrafo segundo que dice expresamente que *«la prensa, la radio, la televisión...no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio y acaparamiento, directa, ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares»*. De este modo el texto fundamental remarca que la libertad que puede reclamar el sector empresarial de la radiotelevisión es limitado, por cuanto tales compañías no son propietarias del espectro radioeléctrico, sino simples operadoras de este bien, cuya propiedad es de la nación.

5. Restricciones de la libertad contractual de la radio y televisión privada en época electoral

En la misma vena de defensa de la libertad informativa se ha redactado el artículo 26 de la Ley de Telecomunicaciones, vigente desde 1993, que ordena que *«el Jurado Nacional de Elecciones... velará porque las empresas ... de radiodifusión otorguen, en igualdad de condiciones comerciales, sin discriminación de ninguna clase, espacios a los partidos políticos que participen en la contienda electoral»*.

Como se observa, esta regla se refiere solamente al sector de la radio y la televisión y aunque no le impone expresamente obligación alguna de difundir información política pluralista, sí le exige actuar con equi-

dad comercial respecto a todos los contendores en la lid electoral que quieran contratar espacios.

Es decir, que en el caso de que libre y voluntariamente las empresas de radio y televisión decidan destinar espacios comerciales para la campaña política, están en la obligación de ofrecer a todos los candidatos las mismas posibilidades y condiciones de contratación de tales espacios de difusión.

6. Obligación legal de la radio y televisión de ofrecer información política no contratada

Durante la campaña electoral del año 2000, los empresarios de la televisión argumentaron, que conforme a las normas antes citadas, habían decidido ejercitar su libertad de **no vender** espacios a los candidatos, lo que aunque resultaba sin precedentes en nuestra historia televisiva, efectivamente cumplieron con hacerlo hasta pocas semanas antes del día de los comicios, no obstante los reclamos de los candidatos, que prácticamente no pudieron aparecer en la radio y la televisión de alcance nacional.

Hay, sin embargo, ciertos argumentos de orden legal que se suman a las acotaciones de orden doctrinario, ya señaladas, que abogan por la posición de que debido a que el espectro radioeléctrico es sólo otorgado en uso (y no en propiedad) a los particulares, las empresas

de radio y televisión no sólo **están obligadas** a vender espacios para mensajes políticos, sino incluso a **brindar información política** en general y más concretamente en la época de campaña electoral, pues parte sustancial de su responsabilidad legal es satisfacer el derecho a la información que tienen los ciudadanos.

Mencionemos algunos de estos fundamentos:

a) Las empresas de radiodifusión no están clasificadas en la Ley Peruana de Telecomunicaciones, ni como privadas, ni como públicas, sino como «**privadas de interés público**» (art. 9), es decir que se les asigna explícitamente una responsabilidad de orden sustancialmente diferente a la que cabe exigir a cualquier otra actividad empresarial privada.

b) El bien objeto de la prestación comercial del medio de radio y televisión, es decir el denominado «**espectro radioeléctrico**», por donde circulan las ondas sonoras y visuales, no es propiedad de las indicadas empresas, sino de la nación, como lo dice taxativamente el artículo 57 de la Ley de Telecomunicaciones: «*El espectro radioeléctrico es un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación...*»

c) El otorgamiento en uso, no en propiedad, de las frecuencias de radio y televisión, constituye un **privilegio técnico** a favor de la empresa licenciataria, pues al

concedérselo a una empresa una determinada frecuencia, quedan necesariamente excluidos de ocuparla todos los demás ciudadanos. Por consiguiente, el beneficiario de tal privilegio exclusivo debe retribuir el beneficio otorgado por la sociedad, manteniendo necesariamente disponible el espectro radioeléctrico a toda la pluralidad nacional.

B) La cuestión ética sobre la radiodifusión privada en época de campaña electoral

1. Mandato legal por el cual se vincula la normativa legal con la normativa ética en el campo televisivo

El artículo 25 de la Ley de Telecomunicaciones de 1993 ordenó que los organismos representativos de la radio y la televisión privadas concertaran con los Ministerios de Educación y de Transportes, Comunicaciones y Vivienda y Construcción. Acatando este mandato, al año siguiente, la Asociación de Radio y Televisión del Perú aprobó y dio a conocer el denominado «Código de Ética y Conducta de la Radiodifusión Peruana».

2. Revisión específica de los deberes éticos de la televisión privada

El Código de Ética de la RadioTV peruana tiene tres grandes partes. En la primera se reproduce la Declaración de Principios de Ética de la Asociación

Interamericana de Radiodifusión (AIR), suscrita en Lima en 1955. La segunda parte del texto hace suya otra Declaración de Principios de la misma AIR suscrita en Buenos Aires en 1985 y finalmente la tercera parte (Normas sustanciales) es la única que constituye un texto redactado expresamente para el Código de Ética de la ARTP de 1994.

Sería largo el análisis del Código, pero me interesa destacar textualmente sólo algunos puntos que inciden en lo que resulta evidente: que la radiotelevisión privada tenía el deber ético, libremente asumido por ella, de actuar en la última campaña electoral de un modo completamente distinto al que efectivamente siguió:

I)

- «La radiodifusión privada ... tiene por función ...ofrecer orientación....con criterio responsable...»
- « debe colaborar con la educación...»
- « al informar ha de ser veraz, discreta, cuidadosa de las fuentes de sus noticias...»
- « al comentar ha de evitar ofender ... y/o cometer prejuicios..y será ecuánime e imparcial dentro del más elevado criterio de interés público...»
- «... tiene el deber de colaborar al cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, y de cooperar con el mantenimiento del orden institucional...»

II)

- «... La radiodifusión privada garantizará la variedad de la información.... pues constituye un elemento esencial para la existencia de una sociedad libre»
- «... el libre acceso de los individuos ... a la información debe ser asegurado y fortalecido...»

De todo lo expuesto en el presente caso se concluye que conforme a la doctrina, legislación y jurisprudencia internacional, así como a la concreta normativa legal y ética, nuestros operadores de licencia de radio y televisión privada comercial estuvieron y están obligados a administrar la frecuencia asignada **cumpliendo el deber de atender satisfactoriamente el derecho ciudadano a ser informados** sobre toda la diversidad de opciones políticas que se le ofrecen. Lo cual, por supuesto, en nada afecta el derecho empresarial a opinar libremente y a tomar opciones sobre los candidatos y propuestas de una campaña política.

Lamentablemente, esta importante cuestión no fue entendida o no quiso ser entendida de la manera que se ha expuesto, ni por los empresarios de la televisión, ni por las autoridades peruanas. Y, como consecuencia de ello, por lo menos la mitad de los ciudadanos peruanos consideró justificadamente que la televisión los privó ilegal y antiéticamente de su derecho fundamental a ser informados sobre la conflictiva realidad política nacional.

3. ¿Cuál es el régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley de Telecomunicaciones?

Las norma legales distinguen entre infracciones muy graves, graves y leves. Entre las muy graves está que la radio o el canal de TV incurran en «el incumplimiento de las condiciones esenciales establecidas en la autorización o concesión» (art. 87. num. 7 de la Ley), o que la radio o el canal de TV incurran en «la comisión en el lapso de un año, de dos o más infracciones graves» (art. 87, num. 8 de la Ley). Entre las infracciones graves está que la radio o el canal de televisión incurran en «la utilización indebida de los servicios de telecomunicaciones» (art. 88. num. 9 de la Ley) o en «la violación de normas sustanciales del código de ética y conducta» (art. 236, lit. d del Reglamento), etc.

La sanción máxima está establecida en el art. 90 de la misma Ley de Telecomunicaciones, donde se señala que además de la multa de entre 30 y 50 UIT, la autoridad «puede ordenar el decomiso de los equipos y la revocación temporal o definitiva de la concesión o autorización». El art. 93 aclara que estas sanciones administrativas «se aplicarán independientemente de la responsabilidad penal o civil en que pudieran incurrir los infractores». Finalmente el art. 94 establece que para fijar la cuantía de la sanción se tendrá en cuenta entre otros factores «la repercusión social» de las infracciones.

Lima, octubre del 2000.

**PUBLICACIONES
DE LA
COMISIÓN DE FE Y CULTURA**

1. Conflicto y diálogo entre ciencia y religión
2. ¿Cómo se puede hoy ser cristiano?
3. Ética y economía
4. Ética y comunicación
5. Ética y educación
6. Terrenos comunes para el diálogo entre
Ciencias Sociales y Teología