

## DEMOCRACIA Y LEGISLACION DE PRENSA



Tomás P. Mac Hale es abogado y periodista, desempeñándose como redactor del diario *El Mercurio* de Santiago desde 1969. Profesor de la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de Chile desde 1975 y editor-fundador de la revista *Cuadernos de Información* del Centro de Estudios de la Prensa de dicho plantel. Asimismo es profesor de la Universidad Finis Terrae. Autor de numerosos libros sobre temas de ética y libertad de expresión. Ha tenido una activa participación internacional en organismos como la Sociedad Interamericana de Prensa, el Instituto Internacional de Prensa y la UNESCO.

**L**a situación actual del periodismo chileno no puede desvincularse de lo ocurrido durante un régimen autoritario que duró 16 años y medio (1973-1990). Al 11 de marzo de este último año, día de la reinstauración democrática y del cambio de gobierno, existía un apreciable número de normas jurídicas contrarias a la libertad de expresión que fue necesario derogar. Ello se hizo el 12 de febrero de 1991 por medio de la ley N° 19.048, luego de la tramitación parlamentaria correspondiente de una iniciativa del Poder Ejecutivo.

Con posterioridad se registraron problemas en otras áreas, como la radiodifusión y la televisión. Respecto al primer sector se regularizó y encauzó el funcionamiento de un cierto número de emisoras de escasa cobertura que no tenían autorización para operar e interferían en el espectro radioeléctrico. Así se hizo mediante las leyes N° 19.091, de 7 de noviembre de 1991 y N° 19.277, de 20 de enero de 1994.

En cuanto a la televisión, no fue necesario readecuar la integración y atribuciones del Consejo Nacional de Televisión, organismo autónomo que por mandato de la Cons-

titución Política de 1980 debe velar por el "correcto funcionamiento" del sector, sin que pueda interferir en la programación de los canales. Ello se logró por medio de la ley N° 19.131, de 8 de abril de 1992. Asimismo se dictó una nueva ley -la N° 19.132 de la misma fecha anterior-, respecto a Televisión Nacional de Chile, que explota el Estado y cubre todo el país, siendo por ello el canal más importante, con miras a transformarlo de órgano gubernamental en una empresa pública, con un directorio nombrado por el Senado y de integración pluralista.

### Libertad y Ética

En 1989 -durante el régimen militar- se había reformado por medio de un plebiscito popular la Constitución chilena, con clara ventaja para las libertades de opinión y de información. Entre las innovaciones se modificó el artículo 5° de la Carta Fundamental, con lo que se pudieron incorporar a la legislación nacional los tratados internacionales ratificados por

Chile sobre derechos humanos que se encontraran vigentes. Ello permitió que alcanzaran aquel carácter el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de Naciones Unidas (1966) y la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969). Esta última, respecto de su artículo 13, dio origen a una decisiva opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 13 de noviembre de 1985, considerando contraria a tales derechos la colegiatura obligatoria de los periodistas.

En Chile la agremiación forzosa no tiene lugar desde 1981, año en que se dictó una legislación especial sobre los colegios profesionales, fuera de que la nueva Constitución,

recho a la honra cuando las personas se ven afectadas por publicaciones ultrajantes. Respecto a la segunda es de fácil invocación por elementos controvertidos que deseen perpetrar desmanes periodísticos sin quedar sujetos a sanción alguna. En Chile al menos existe desde 1991 un Consejo de Ética de los Medios de Comunicación Social, formado voluntariamente por los organismos empresariales de la prensa escrita, la radiodifusión y la televisión, que puede imponer sanciones a medios pero no a personas. Por su parte el Colegio de Periodistas mantiene la jurisdicción disciplinaria respecto a sus afiliados con esporádicos dictámenes.

En toda época la legislación de prensa ha sido determinante en Chile -país legalista por tradición- para el funcionamiento de los medios informativos y el ejercicio del periodismo. Aparte de la ya promulgada en la actualidad penden de la consolidación del Parlamento varios proyectos que aspiran a introducir regulaciones distintas de las que están vigentes.

### Proyecto Controvertido

Está claro que ninguno de estos proyectos ha provocado mayores controversias que el titulado por el gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin "Sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo", enviado a la Cámara de Diputados el 8 de julio de 1993. Dicha iniciativa estaba destinada a reemplazar la actual ley sobre Abusos de Publicidad de 1967, modificada en forma importante en 1984 y en 1991. El rechazo tajante de varias de sus disposiciones claves por su amenaza a la libertad de expresión, indujo al gobierno del Presidente Eduardo Frei a formular indicaciones encaminadas a morigerarlas en

términos notorios, evitando así eventuales pronunciamientos parlamentarios y del Tribunal Constitucional que pudieran ser negativos respecto a un proyecto de ley que también contiene preceptos favorables para la prensa nacional. Entre ellos pueden citarse:

- Establecimiento de delitos contra la libertad de expresión.
- La obligación de funcionarios públicos a dar informaciones sobre materias de su jurisdicción administrativa no reservadas, o sea la apertura de fuentes noticiosas.
- La limitación de las prohibiciones judiciales de informar.
- La ratificación expresa del secreto periodístico, reconocido hasta ahora indirectamente por normas constitucionales y penales y la jurisprudencia.
- La mejoría del derecho de rectificación.
- El traspaso de la justicia militar a la ordinaria de los juicios contra periodistas, ampliación de lo ya dispuesto por la ley N° 19.048 de 1991.

Sin embargo, subsisten dos materias polémicas -una parcialmente reformada, el derecho "preferente" para que cuantos tienen el título universitario o gremial de periodista ejer-



que entró a regir el 11 de marzo de ese año, consagró la libertad de afiliación. El país había adherido al menos teóricamente a ésta al suscribir en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la ONU, cuyo artículo 20 expresa que "nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación". Se trata, en consecuencia, de un derecho de las personas a asociarse, nunca de un deber. En cualquier forma, al Colegio de Periodistas de Chile (fundado en 1956) pertenecen más de 3.200 profesionales, según cifras de 1992, y en una treintena de Escuelas de Periodismo a lo largo del país cursan estudios más de 6 mil alumnos que obtienen el título luego de cinco años lectivos y una parte de ellos también logran una Licenciatura en Comunicación o Información Social. En los dos ámbitos se registra un interés parcial por retornar a la colegiatura obligatoria, en particular para recuperar la jurisdicción de la ética perdida a raíz del DL N° 3.261, de 7 de febrero de 1981 y traspasada sin resultados a los Tribunales de Justicia.

Lamentablemente en Chile, como en numerosos países del hemisferio, no ha existido un control ético riguroso ni cuando existe colegiatura obligatoria o colegiatura voluntaria con desafiación. Respecto a la primera hay pruebas evidentes que ser juzgado por "pares" no garantiza la defensa del de-

zan su profesión en tales condiciones respecto a otros que no lo posean o detenten -, y la llamada cláusula de conciencia.

El área "preferente" reemplazó con claras ventajas al área "privativa" de la profesión cuya inconstitucionalidad se probó en reiteradas ocasiones por académicos especialistas en la disciplina. No es del caso pormenorizar en sus fundamentos desde que el Poder Ejecutivo reconoció su validez, instando a un consenso sobre el punto al Colegio de Periodistas, por un lado, y a la Federación de Medios de Comunicación Social (integrada por la Asociación Nacional de la Prensa, la Asociación de Radiodifusoras de Chile y la Asociación Nacional de Televisión), por otro. En cualquier caso este acuerdo no compromete a los distintos sectores del Parlamento, los que podrán pronunciarse como se estimen conveniente durante la discusión del proyecto reformulado en el Congreso Nacional. Ya se conocen pronunciamientos contrarios a la transacción verificada, como los de calificados personeros del partido opositor Renovación Nacional, que estiman se vulnera la Constitución al establecer un derecho "preferente" que establece diferencias arbitrarias relativas a la libertad de trabajo, en los términos que expresa en el N° 16 del artículo 19 de la Carta Fundamental. Por otra parte, esta interpretación armoniza con el texto constitucional del número 12 del mismo artículo que "asegura a todas las personas" la libertad de emitir opinión y la de informar, la cual es un derecho universal y no reservado sólo a los periodistas.

## Cláusula de Conciencia

El segundo punto objetado es la denominada cláusula de conciencia. Inexistente en países cuya prensa tiene gran desarrollo, como Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania; esperando desde 1978, por mandato constitucional, una ley que la regule en España, aún cuando exista en los contratos laborales de algunos diarios; inoperante en varias otras naciones europeas y aplicada con mediana fortuna en Francia desde 1935, fue puesta en el tapete de las discusiones en Chile por el ex Presidente Aylwin en su controvertido discurso ante los periodistas cuando era candidato, el 16 de noviembre de 1988. Últimamente el Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile la plantea como una aspiración en su artículo 22.

Tal como la perfila el proyecto, reviste carácter unilateral, en el sentido que sólo el periodista puede invocarla cuando se le obliga a cumplir determinadas acciones contractuales aduciendo virtualmente ilimitados conflictos éticos, religiosos o filosóficos, lo cual le da derecho a rescindir su contrato y obtener una indemnización por la vía judicial. La parte empleadora no está en posición de hacerlo, aun cuando el periodista desafíe o erosione los principios editoriales del medio, que se supone conoce bien desde el momento que se incorpora al mismo.

Su instauración significa, en buenas cuentas, crear un arma de presión para ciertos periodistas contra la empresa donde prestan servicios -incluso las estatales-, lo cual desorganiza el trabajo interno de aquélla; afecta el derecho de propiedad de los dueños de la misma -que resultan coaccionados- y, por cierto, su patrimonio, si deben cancelar las indemnizaciones que fijan los Tribunales del Trabajo; y por último la

propia libertad de expresión de los propietarios de los órganos informativos, que debe ceder ante concertaciones súbitas de uno u más periodistas que se niegan a tratar un determinado tema con pretextos análogos. La cláusula no es renunciante, como no lo son los derechos laborales, ni está sujeta a la contratación de seguros por las empresas, a diferencia de otros rubros que el proyecto de ley expresamente autoriza para cubrir.

Contra lo que algunos pueden creer, ella es desfavorable para los propios periodistas, ya que fomentaría su calificación ideológica pre-contractual, puesto que con ese criterio operarían no pocos medios antes de incorporar nuevo personal a sus plantas.

Desde el punto de vista constitucional la cláusula -en la forma proyectada- dista de serlo, ya que establece una desigualdad arbitraria respecto de ciertas personas -los periodistas-, y el artículo 1° de la Constitución Política establece perentoriamente que es deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Cabe imaginar los efectos que se producirían en otros sectores de la sociedad si esta cláusula se extendiera a ellos; por de pronto en algunos países se emparenta con la objeción de conciencia que aducen algunos militares para no cumplir con sus obligaciones castrenses, aún ante el enemigo en una guerra.

## Legislación Apropia

Naturalmente, tanto la Cámara de Diputados como el Senado y luego el Tribunal Constitucional deberán pronunciarse sobre este candente punto, como sobre otros que pueden entorpecer el despacho de una iniciativa en la que los periodistas y sus organizaciones representativas cifran justas expectativas, al igual que los organismos que agrupan a los medios de comunicación nacionales.

La contribución de unos y otros para consolidar en Chile una democracia moderna y estable es de primera importancia. El país requiere hoy -y requerirá en los próximos años- una prensa libre, responsable, plural, crítica y creativa. Ello encierra un gran desafío para el profesionalismo de quienes están consagrados a una tarea clave para la sociedad y de cuantos lo estarán en el futuro, previa preparación académica. Serán vitales en ello la mantención y perfeccionamiento de la libertad política y de la libertad económica, que desde 1990 han probado pueden funcionar simultáneamente, aparte de una apropiada y armoniosa legislación periodística. □