

## EL ESPACIO JURÍDICO AUDIOVISUAL IBEROAMERICANO

FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW\*

Por la flexibilidad del temario aceptado para todas las conferencias, voy a ocuparme hoy de un tema muy vigente en todos los ámbitos del Derecho y de la Comunicación en la Europa Comunitaria, en Japón y en Estados Unidos y, también, en el ámbito iberoamericano. No en balde, los medios de difusión tienen cada día mayor presencia en la vida nacional e internacional de los pueblos y, *a mayor* abundamiento, en aquellos que se concretan en agrupaciones regionales –de base cultural, política o histórica– según sea el caso.

La tradición jurídica española es sólida en el tratamiento de la comunicación internacional. De 1932 data la Conferencia de Madrid en donde se firmó el Convenio creador de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Unión convertida después en organismo especializado de las Naciones Unidas (1947). El Convenio de Madrid sustituyó al de París de 1865 creador de la Unión Telegráfica Internacional (UTI). Después, Málaga-Torremolinos sería la sede en 1973 de otra Conferencia de Plenipotenciarios. Y en el propio 1992 el mismo Torremolinos vuelve a ser lugar de encuentro de la Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones que fue clausurada el día 3 del mes de marzo.

---

\* El texto corresponde a la conferencia pronunciada por el embajador de España ante la UNESCO, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 26 marzo 1992.

Pocos países, salvo Suiza, Sede de la OIT, pueden presentar mejor palmarés.

En líneas generales, toda comunidad, para subsistir y desarrollarse, necesita de una comunicación entre sus componentes. No por otras razones, en la comunidad internacional surgieron serios problemas a la hora de valorar el papel de la información y de la comunicación. El llamado «Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación» (NOMIC) y su desarrollo, fue el causante de la mayor crisis por la que ha atravesado la UNESCO y motivó la caída del Director General Señor M'Bow a quien luego sucedería nuestro compatriota Señor Mayor Zaragoza. Pero hoy, en el propio organigrama de la UNESCO, junto a la educación, la ciencia y la cultura, figura, al mismo nivel, la comunicación, constituidas todas ellas en los cuatro pilares sobre los que se apoya la estructura del Organismo internacional.

Si de lo internacional, en sentido universal, se pasa a lo regional, se constata cómo en dos grandes comunidades, la europea y la iberoamericana, estas cuestiones están sobre el tapete aunque con sus propias características. Este *Annus mirabilis* de 1992 va a ser propicio para que entre España y los países americanos aumente la información recíprocamente y la comunicación sea más flexible y veraz. Las ondas radioeléctricas cruzarán el espacio electromagnético dando cuenta de los actos de Sevilla 92 o de las Olimpiadas de Barcelona o de la Cumbre Iberoamericana de Madrid, del próximo mes de julio.

Todo ello va a ser posible, sin duda, por el avance de la técnica. Pero, también, porque se ha ido contando progresivamente con la urdimbre jurídica necesaria para que esa técnica pueda utilizarse. Si se tiene en cuenta, además, que en otro campo como el de la cinematografía, ciertos Convenios internacionales y algunos países iberoamericanos no encuentran parangón jurídico en alguna otra latitud, no parece ocioso detenerse en analizar la amplitud o profundidad del «espacio jurídico audiovisual iberoamericano» que se ha ido desarrollando entre buen número de Estados soberanos unidos por un patrimonio cultural e histórico común y que por su misma existencia proporciona ya a esa «comunidad jurídica iberoamericana» –objeto del Ciclo de conferencias que hoy se inaugura– parte de la osamenta de esa otra Comunidad –esta vez con mayúscula– de mayor aliento.

## 1. TERMINOLOGÍA

Para comenzar, será necesario acotar los cuatro términos objeto del título de esta Conferencia. Se analizarán brevemente en el orden inverso al citado, los tres adjetivos: iberoamericano, audiovisual y jurídico que enmarcan al sustantivo espacio.

### 1.1. *IBEROAMERICANO*

A los efectos de este estudio el adjetivo *iberoamericano* incluye a los países de lengua española y portuguesa tanto del Continente americano como del Continente europeo. No es la primera vez que llamo la atención sobre estos problemas terminológicos. En diversas ocasiones no he dudado en emplear la expresión «pueblos iberoamericanos e iberoeuropeos» por juzgar que así quedaban más claros los límites de un estudio.

Es cierto, sin embargo, que entre nosotros, cuando se hace referencia a Iberoamérica se identifica generalmente al Continente del Hemisferio occidental de lengua española y portuguesa y que, por el contrario, cuando se habla de Hispanoamérica se pone el acento en aquellos países americanos que se expresan en la lengua de Cervantes. Pero, a mi juicio, ni uno ni otro término sirve para incluir a países de otros Continentes. Lo que no sucede con el sustantivo Iberoamérica, según acabo de decir, sí acaece con el gentilicio iberoamericano. Efectivamente, en algún texto de alcance internacional y que al objeto de este estudio son de especial relevancia, el adjetivo iberoamericano incluye a todos los países de expresión española y portuguesa de uno y otro Continente: así sucede con la Organización de la Televisión Iberoamericana (OTI) o con el Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico del Espacio y de la Aviación Comercial, sin que se condicionen, por ello, sus respectivas sedes, pues si la primera la tiene en México, el segundo se encuentra en Madrid.

A mayor abundamiento, nuestra propuesta es más válida cuando todavía resuena en nuestros oídos el título de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada el

pasado julio de 1991 en Guadalajara (México) y que dentro de unos meses se reunirá asimismo en Madrid y en la que junto a los Jefes de Estado y de Gobierno del Continente americano, estuvieron presentes también S.M. el Rey de España, el Presidente de la República de Portugal y los Primeros Ministros español y portugués.

## **1.2. AUDIOVISUAL**

Debe quedar claro que se tratará asimismo de comprobar si en el campo de los *medios audiovisuales* existe algún denominador común que acoja los aspectos jurídicos de los países de expresión ibérica. Lo audiovisual empieza ya a ser moneda de cambio, no sólo entre los estudiosos de estos medios, sino también entre los propios juristas que a la hora de querer involucrar a diversas materias que tienen puntos secantes y algunas veces tangentes en su contenido, pretenden buscar títulos lo suficientemente amplios como para que estos medios técnicos de que se habla tengan una acogida expositiva. Algún tratadista como Charles Debbasch, que en un principio se extendió simplemente sobre el derecho de la radiodifusión, se rindió después ante el derecho de lo audiovisual. Yo mismo y durante los años que expliqué en quinto curso de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid la asignatura «Relaciones internacionales de los medios audiovisuales» tuve que utilizarla.

Pero de qué medios audiovisuales hablaremos hoy. En buena teoría, no debería dejarse fuera ni a los fonogramas ni a los videogramas, pero quizás esta extensión desbordaría sin mayores beneficios los propios límites que nos hemos impuesto, por lo que trataremos no sólo los temas de radiodifusión (binomio radio/televisión) sino también los correspondientes a las imágenes en movimiento (binomio cine/televisión) pues los tres campos de la cinematografía, de la radio y de la televisión son los que mayores problemas internacionales plantean y donde nos proponemos profundizar para comprobar el estado en que se encuentran las relaciones de los países iberoamericanos entre sí y de éstos con España y Portugal y comprobar si algún común denominador le subyace.

### 1.3. JURÍDICO

Solamente van a estudiarse los aspectos *jurídicos* porque no quiere entrarse en otros muy importantes de los medios audiovisuales (programas, problemas técnicos, distribución, etc...) que si bien son fundamentales para su manejo, no aportan nada definitivo al planteamiento que aquí se hace. En el pensamiento jurídico español, el tema americano ha estado presente con más o menos intensidad. José María Martínez Val al analizar, por ejemplo, el pensamiento jurídico de Castán Tobeñas, no duda en destacar su «gran predilección por el estudio de las legislaciones hispanoamericanas cotejadas con nuestro Derecho patrio» y su propio hijo, José María Castán Vázquez, encargado de la Sección Jurídica iberoamericana de esta Real Academia, lo ha tenido muy presente a la hora de comprobar la influencia de la literatura jurídica española en las codificaciones americanas. Al Derecho indiano que «rigió en América española desde la época de los Descubrimientos hasta la codificación, es decir, en términos generales desde fines del siglo XV hasta la segunda mitad del siglo XIX» fue sustituyendo gradualmente un Derecho patrio o nacional americano frente al Derecho común de España o de Portugal. Después de la independencia, el Derecho indiano o el derecho común hispano-portugués permanecerían durante buen tiempo en la legislación de aquellos países que por fuerza habrán de referirse una y otra vez a estos antecedentes ibéricos, de la misma forma que España y Portugal lo hicieron en su momento con respecto al derecho romano.

Esa pervivencia jurídica es más comprobable, lógicamente, en un siglo XIX que en un siglo XX.

Pero al enfrentarnos con unos nuevos medios tecnológicos y comprobar que la influencia del cine, de la radio y de la televisión es una realidad de la sociedad de nuestro tiempo y desborda los propios límites de emisión, será necesario que se conozca hasta donde existe o puede existir una recíproca influencia ibérico-americana y hasta donde, pensando en un futuro, convendría reforzar estos vínculos expresados jurídicamente, con objeto de favorecer una más fácil comunicación entre tantos millones de personas que componen de hecho una comunidad iberoamericana de naciones.

#### **1.4. ESPACIO**

Hasta hace poco tiempo el término *espacio* se utilizaba en los ambientes geográficos y de las bellas artes, pero no tanto en los ámbitos jurídicos. Sin embargo, es el que estimo que mejor cuadra al hablar de unos medios audiovisuales como la radio y la televisión que por la propia naturaleza de las ondas radioeléctricas carecen de fronteras. El concepto de espacio como algo no definido es contrario al concepto de frontera y si hasta la fecha el concepto de frontera ha estado permanentemente presente tanto en el derecho público como en el privado, el concepto espacio rebasa por completo visiones limitadas de estas cuestiones. El que llegue a utilizarse, cargada de contenido jurídico la palabra espacio, no tiene nada de extraño cuando desde 1957 se vive pendiente del espacio y del derecho que ha generado y genera. El gran problema que se plantea a los juristas, en el mundo de hoy, es que la técnica va por delante del derecho y que sólo cuando se conoce el alcance de la propia técnica, puede el legislador fijar la normativa aplicable a su utilización. La propia técnica del uso de los satélites tuvo que acuñar el concepto de «desbordamiento técnico inevitable» que es tanto como afirmar que ciertas emisiones de televisión a través de satélite era imposible que permanecieran dentro de los límites estatales, fijados dentro de unas fronteras, porque técnicamente se iba más allá de las líneas de demarcación aceptadas. Cuando se emplee la palabra espacio en este estudio, no nos referimos a una dimensión concreta, sino a aquellos ámbitos, dentro de los medios audiovisuales, en que una acción puede tener lugar o una norma puede aplicarse con aquiescencia de los miembros a los que va dirigida y sin que ello afecte a la dimensión en sí de lo acotado.

#### **1.5. CONCLUSIÓN**

Así pues, al enfrentarse con el estudio del espacio jurídico audiovisual iberoamericano, se pretende recoger aquellos datos jurídicos que desbordando las fronteras soberanas de los países, permitan crear en los países iberoamericanos e iberoeuropeos, –utilizando los medios audiovisuales de difusión, según sus necesidades,– un senti-

miento común de infraestructura y una ordenación capaz de al mismo tiempo que reforzar sus propios sistemas de trabajo, coordinarse, de la mejor forma posible y con las garantías del caso, con otros espacios de otros Continentes que también se sientan interesados por análogo proceso aglutinador. La creación y existencia de unos enfoques jurídicos comunes –que van más allá de un simple derecho comparado entre los países–, demostrará que los medios audiovisuales para cumplir sus objetivos necesitan de una homogeneidad en su planificación y resultados de los que el Estado se convierte en definitiva en su mejor usufructuario, cualquiera que haya sido la iniciativa pública o privada.

## 2. CINEMATOGRAFÍA

Aunque es bien sabido que sin la existencia de la fotografía no hubiera surgido la cinematografía, es claro que hasta que los hermanos Lumière no hicieron su primera representación pública el 28 de diciembre de 1895 en el Grand Café del n.º 14 del Boulevard des Capucines de París, no se atisbó lo que había de ser uno de los medios de expresión más revolucionarios del siglo XX. Estaría fuera de lugar detenerse ahora en algunas consideraciones que, aunque atractivas, nos sacarían fuera del contexto de este estudio. Para las personas familiarizadas con la cinematografía en España, ahorra muchos comentarios de nuestra parte el que el que dos intelectuales de la categoría de Azorín y de Julián Marías hayan dedicado tantas horas de su trabajo a la cinematografía. Marías acierta a definir el alcance del cine de forma escueta, pero profunda: «El cine es, ni más ni menos, el arte del siglo XX».

El nuevo medio de expresión tuvo su desafío jurídico por lo que alguna doctrina europea llegó a hablar de un Derecho Cinematográfico, lo que tiene una doble lectura: una cosa son los textos que en cada país han surgido para regulación de la producción y de la industria cinematográfica y otra, muy distinta, que pretende presentarse como un derecho diferenciado el que afecta a la cinematografía. Por eso siempre estuve de acuerdo con Fernando Vizcaíno cuando en una conferencia pronunciada en esta Real Academia afirmó que era «excesivo referirse a un Derecho cinematográfico o a un

Derecho teatral porque ninguna de ambas especialidades tenía suficiente jerarquía, suficiente autonomía para formar por sí sola una rama del Derecho». Lo que no es óbice, vuelvo a repetir, para que los juristas, que han tenido que enfrentarse con la normativa de la obra cinematográfica, hayan tratado de reunir las disposiciones que a este medio afectan.

El deseo de los países de aportar sus recíprocos conocimientos en el tema de la cinematografía facilitó la existencia de coproducciones, de Festivales, de creación de relaciones internacionales, etc.. que exigieron que no sólo en el ámbito nacional cada país tomara las disposiciones jurídicas, técnicas, programáticas o industriales para el buen resultado del producto, sino que tuvieron que esforzarse por facilitar, desde las Administraciones respectivas, el que las industrias privadas de cada país pudieran desarrollarse de manera coherente, al tiempo que llevaban el mensaje que todo medio audiovisual comporta. Lo que exigió la aparición de Convenios de contenido específicamente cinematográfico, pero sucedió que los Convenios internacionales no quedaron plasmados de forma homogénea. Un breve repaso histórico valorará el camino recorrido desde un principio hasta 1989 en que se firma en Caracas el Convenio de integración cinematográfica iberoamericana. Porque hasta esta fecha se firmaron Acuerdos de coproducción: en el mundo iberoamericano España los suscribió con Argentina, desde 1969, Chile (1970), Venezuela (1973), México (1978)... Pero también hubo acuerdos cinematográficos de intercambio y de explotación de películas: España los firmó con Argentina (1948) y con México (1969), así como con Francia, Italia o Alemania Federal. Pero en otras ocasiones, la cinematografía viene incluida dentro de los articulados de Convenios culturales, casi siempre de carácter bilateral, en donde se habla de cinematografía al mismo tiempo que de literatura, música, pintura o libros. En los Convenios culturales que España firmó con países europeos, iberoamericanos o afroasiáticos, podrá encontrarse la más variada flora de los propósitos de las partes signatarias.

En el mundo cinematográfico hispanohablante, existe una especialidad en las relaciones cinematográficas que no se da en otras regiones del mundo, ni siquiera en aquellos países en que por su mayor proximidad podían estar inmersos en análogas preocupaciones culturales. Me refiero a los seis Convenios suscritos por España entre 1933 y 1936 con México, El Salvador, Guatemala, Chile, Nica-

ragua y Perú «para prohibir la exhibición de películas difamatorias» y que tuve ocasión de descubrir en los Archivos del Ministerio español de Asuntos Exteriores, cuando preparaba mi Tesis doctoral en Ciencias de la Información.

No voy a repetir ahora lo que en otro lugar y con todo detalle analicé. Pero estimo que cuando se buscan entramados jurídicos en el mundo audiovisual y ahora que concretamente la cinematografía nos proporciona unos datos inestimables, es necesario detenerse aunque sea brevemente en estos Convenios, que no sólo se formalizaron mediante canje de Notas y que vieron la luz en la *Gaceta de Madrid*, sino que, además, cuatro de entre ellos (los de El Salvador, Chile, Nicaragua y Perú) fueron publicados en el *Recueil de Traités* de la Sociedad de Naciones. Por eso escribí, al presentarlos, que «no sólo en la historia jurídica internacional de la cinematografía española, sino en la propia historia de la política internacional de España, estos Acuerdos han de ocupar el lugar que les corresponde. A ello obliga su contenido y sus signatarios. En ninguna otra latitud se encontrará un cuerpo de doctrina tan coherente como el que aparece en estos Acuerdos cinematográficos firmados entre España y seis países iberoamericanos». Creo que es importante destacar que tras los valores jurídicos y cinematográficos que dichos Acuerdos encierran, existen otros sobre los que es adecuado insistir: en primer lugar, el reconocimiento no sólo tácito sino expreso a la importancia que todos los signatarios concedían ya en aquellos años a un medio tan trascendente como la cinematografía; después, la preocupación que todos ellos mostraron no sólo por el hecho de la exhibición de películas difamatorias para los respectivos signatarios, sino por el convencimiento existente de que esas informaciones, a falta de otras, podían afectar a unas relaciones entre países soberanos pero que estaban unidos por vínculos superiores; por último, pero no en último lugar, subrayar que si en 1992, tales planteamientos pueden parecernos innecesarios o indebidos, según la óptica que se aplique, la novedad que suponía en los años en que se suscribieron, ahorra todo comentario enmarcando en años ya tan lejanos el valor concedido a un medio de comunicación de masas que hasta aquel momento tenía en el mundo hispanoamericano una expresión algo desperdigada. Es la primera vez, y de ahí la afirmación arriba recogida, en que un grupo de países que se expresan en una misma lengua, decide al final del primer tercio del siglo XX, a través de Convenios internacionales, aunque fueran de carácter bilateral, poner en

común preocupaciones y aspiraciones. Si una comunidad iberoamericana de naciones hubiera existido en aquellos años, nos hubiera parecido lógico las consecuencias de estos Acuerdos, pero ello no sucedió así, sino al revés.

Ciertamente que tal vez estos Acuerdos no hubieran surgido sin la celebración en Madrid (1931) del Primer Congreso Hispanoamericano de Cinematografía. A mi juicio, «este Congreso que juicios tan diversos ha merecido de los especialistas del medio por la falta de continuidad y de conclusiones prácticas, es hoy a nuestros efectos altamente positivo pues sin su celebración, no se hubieran generado ni allende ni aquende el océano unos puntos de vista comunes que si bien se aplican a un medio de difusión como el cinematográfico en algún caso van más allá de su propia esfera de actuación». No acierto a comprender, por lo tanto, que estos seis Acuerdos iberoamericanos no hayan sido recogidos en algunas Historias de la Cinematografía española que he tenido en mi mano. Cuando a petición de la UNESCO se solicitó de los países miembros los datos para una Historia del Cine, de los países que aquí nos interesan sólo España y México cumplieron su cometido. En el interesante volumen que publicó el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) del Ministerio de Cultura de España, precisamente el período de la Segunda República fue encomendado al buen especialista en esta época Román Gubern, quien tampoco en esta ocasión se detuvo en estos Acuerdos cinematográficos que hasta donde se me alcanza continúan siendo bastante desconocidos de un buen grupo de estudiosos hispánicos.

Quizás pueda afirmarse que aquellos Acuerdos son ya agua pasada y producto de un momento histórico. Se equivocan, a mi juicio, quienes así piensan. Pues dado que ningún canje de Notas posterior a la fecha de su publicación han invalidado estos Acuerdos, ni han sido denunciados por alguna de las partes signatarias, tales Acuerdos deben considerarse vigentes. Y al llegar a este punto permítaseme que aporte mi propia experiencia que ratifica no sólo lo escrito con anterioridad sino que pudo afectarme muy directamente. Cuando yo me sumergía en el análisis de estos Acuerdos cinematográficos, allá por 1979, lo que nunca preví es que durante mi misión como Embajador de España en Chile (1987-1990) y como consecuencia de alguna información o película emitida por Televisión Española sobre Chile y que no agradó al Gobierno del General Pino-

chot, la Embajada chilena en Madrid presentó una «Nota Verbal» de protesta basada precisamente en el Acuerdo de 1935, y exigiendo su cumplimiento por considerarlo en vigor. Pero lo que el Gobierno de Chile no imaginaba es que al Embajador que España tenía acreditado, no sólo le era familiar este Convenio, sino que además lo consideraba vigente. ¡La diplomacia también tiene sus ironías!

Desde aquellas fechas (1933-36) muchos contactos se produjeron entre España y los países hispanoamericanos en el campo cinematográfico. La realización de Festivales, diferentes reuniones con intentos de creación de un Mercado Común del Cine Iberoamericano, o el intento de creación de una Asociación Cinematográfica Latinoamericana fueron todos propósitos integrativos. Pero ningún intento tan trascendente como el iniciado en el Foro Iberoamericano de Integración Centroamericana, que tuvo lugar en Caracas del 8 al 11 de octubre de 1989 y al que asistieron buen número de países iberoamericanos así como España y Portugal. De Caracas salieron tres Acuerdos: uno, que podríamos llamar sustantivo, el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana y otros, de apoyo: el Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica y el Acuerdo para creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano. El Convenio exige el depósito de tres instrumentos de ratificación en Caracas (donde estará la sede del Convenio) habiendo entrado ya en vigor porque México, Perú y España han dado ya los pasos definitivos. Para España entró en vigor con fecha 8 de mayo de 1991. En este mismo mes de marzo de 1992, el Gobierno autorizó la adhesión de España al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica. Portugal no estampó su firma en ninguno de los tres Acuerdos citados. Queda claro que todos los participantes son conscientes de que la «actividad cinematográfica debe contribuir al desarrollo cultural de la región y a su identidad, convencidos de la necesidad de impulsar el desarrollo cinematográfico». Se crea una Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) con sede en Caracas. Esta Secretaría junto con la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) constituyen los órganos principales establecidos por el Convenio.

El tiempo dirá lo que dan de sí estos instrumentos suscritos que aportan ideas precisas sobre las necesidades de un medio de difusión tan importante como el cinematográfico y que también, desde el punto de vista jurídico-cinematográfico define, por fin, lo que es «obra cinematográfica».

### 3. RADIODIFUSIÓN

En el mundo internacional, el ámbito de la radiodifusión está debidamente enmarcado. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo internacional que se ocupa de tales temas. Pero de entrada, es preciso marcar la diferente evolución de Europa y América en este tema. En Europa, todo lo relativo a la radiodifusión, al estar integrado en la radiocomunicación y ésta, a su vez, en las telecomunicaciones, quedó encuadrado en un marco estatal, afecto a un monopolio con una consideración de servicio público y consecuencia de todo lo anterior, con una rigidez a la hora de tener que adaptar la normativa jurídica a la tecnología galopante del momento. En el Continente americano, por el contrario, y por influencia decisiva de los Estados Unidos, la radio y la televisión, en cuanto medios de difusión, tuvieron un tratamiento análogo al de la prensa. Era indiferente que la noticia llegara al usuario a través de medios escritos o de ondas radioeléctricas, en sus comienzos a través de un auricular o, después, de una pantalla televisiva. Lo importante era facilitar la información libre, a la que el receptor tenía derecho. De ahí que si la prensa, con alguna excepción en un Continente tan grande como Iberoamérica, estuvo siempre en manos privadas, no otro iba a ser el resultado del manejo de la radio y la televisión.

Pero en ambos Continentes surgió enseguida la necesidad de creación de organizaciones internacionales que se preocuparan de estudiar la problemática de cada momento y la forma de encarar su resolución. Este paso transnacional, ni en un Continente ni en el otro fue tema de mero capricho: se encontraba en la misma raíz de las necesidades de los medios, pues desde un punto de vista técnico, las ondas radioeléctricas carecen de frontera y desde un punto de vista político, los efectos que en sus comienzos produjeron las emisiones de radio y, después, las de televisión, son análogas, salvadas las distancias, en todos los países. Pero si el punto de partida fue análogo, fue distinto el resultado. En Europa, la Unión Europea de Radiodifusión (UER), surgida en 1950, quedó configurada como una Unión Internacional no gubernamental, pero en la que los países miembros tienen una presencia gubernamental y administrativa muy directa puesto que en el momento de su creación eran las Direcciones Generales de Telecomunicaciones (los PTT), las que allí estaban representadas. En América, la Asociación Interamericana de

Radiodifusión (AIR) nacida en 1948, es fruto de la iniciativa privada de los grandes prohombres de la radiodifusión americana y cuyo objetivo prioritario era la defensa en la radiodifusión «de los principios de libertad y responsabilidad para que puedan realizar cumplidamente las funciones que le corresponde y contribuir a afianzar la paz y la solidaridad continental, fomentando la aproximación y el conocimiento entre sus pueblos» (Art. 1).

No ha sido tarea fácil para los juristas de uno y de otro Continente formular los criterios de actuación e incluso a la vista de las normas existentes, comprobar si un cuerpo de doctrina afluye con la suficiente identificabilidad como para acotar un derecho con personalidad propia. Desde hace años, los juristas americanos se inclinan por el progreso de «esta novísima rama del derecho», al decir de Justino Jiménez de Aréchaga y que José Luis Fernández no duda en titular «Derecho de la radiodifusión». Aunque por las razones más arriba expresadas la doctrina europea ha sido más cauta, por considerar que todo ello formaba parte de un derecho administrativo general, lo cierto es que la radiodifusión, tanto en su aspecto radio como televisión, carece de fronteras y su permanente vocación internacional exige, en cambio, unos planteamientos que le son propios y que no son válidos para otras ramas del saber jurídico. Si no estimaba posible referirse a un Derecho Cinematográfico, estimo que, en cambio, sí puede y debe hablarse de un Derecho de la Radiodifusión cuya primera formulación provino del Continente americano porque allí se produjeron los primeros problemas que en Europa entonces pasaron inadvertidos.

Pero el distinto camino emprendido por las radiodifusiones europeas y americanas tuvo durante mucho tiempo otra razón de ser. Mientras que en Europa nos aferrábamos al concepto del *servicio público* para, de alguna forma, justificar el monopolio de estos medios de difusión, en Iberoamérica todas las tesis desarrolladas por la AIR se cifraban en la consideración de la radiodifusión como *servicio de interés público*, concepto sobre el que la doctrina iberoamericana aportó una serie de considerandos justificativos del porqué en aquel Continente dichos medios de difusión estaban en manos privadas y respondían a sus propias decisiones e iniciativas y también a su lucratividad sin abdicar, con eso, de su compromiso con un servicio de interés público que justificara tales actitudes. En esta lucha terminológica que, obviamente, tiene una trastienda

metajurídica, ha surgido hace poco alguna novedad y ha sido por iniciativa española. La abundante bibliografía que últimamente ha surgido en España fue debida, en gran parte, a la necesidad de desarrollo del Artículo 128.2 de la Constitución Española de 1978, que dejaba la puerta abierta para que la televisión privada en España fuera una realidad. La consideración de la radiotelevisión como *servicio público esencial* es un concepto que entra en el mundo jurídico de la radiodifusión de manos del arriba citado artículo, así como del artículo 28.2 de nuestro primer cuerpo legal. Sin duda que este enfoque constitucional español, por lo que afirma y sobre todo por lo que sugiere y sugieren sus intérpretes, habrá sido bien recibido por los medios empresariales iberoamericanos que, en definitiva, ven reforzadas sus propias actitudes pragmáticas, con sustentación jurídica, por una doctrina y una jurisprudencia en la que pueden bucear con toda facilidad.

Pero últimamente, ha sucedido algo impensable en los dos Continentes. En Europa, donde tímidamente se aceptaba la existencia de la radio privada (España se encontraba en esta situación) se decanta y acepta ahora una televisión en manos privadas que pueda competir con la pública, a lo que ha contribuido de manera decisiva las normas emanadas de la Comunidad Económica Europea y la variedad tecnológica en relación con la geografía de ciertos países europeos. En este sentido, el Continente europeo se acerca a una legislación americana (norte e iberoamericana), desde hace tiempo ya configurada. Pero la recíproca también ha sido cierta. Ante la existencia de un ascendente número de televisiones privadas, algunos Estados iberoamericanos no dudaron de tomar en la mano la televisión (Argentina, por ejemplo) o a que la televisión pública tuviera su canal de emisión. Así las cosas, tras muchos años de mirarse de soslayo, los responsables europeos y americanos de estos medios de radiodifusión caminan ahora con una mayor sintonía porque unos y otros se ven obligados a actuar dentro de la existencia de una pluralidad de emisoras que, aparte de disputarse un mercado potencial, tienen que aportar unos balances, públicos o comerciales, exigidos o por los Parlamentos de los Estados que asignaron las frecuencias, o por las empresas publicitarias que, a su vez, se deben al público telespectador. Pues una regla clásica de la difusión en general es que todo se realiza por, para y en beneficio de la opinión pública, llámese lector, espectador, radioyente o televidente.

De todo lo anterior no está exenta la consideración técnica de los medios, pues si en la distribución de Regiones efectuada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Continente europeo pertenece a la Región 1, el Continente americano pertenece a la Región 2. Y por consiguiente, los planes de adjudicación de frecuencias que fueron tomando vida en una y otra Región, a través de sus Zonas, fueron también distintos por las razones macrogeográficas de uno y de otro Continente, que ahorran todo tipo de comentario. Y mientras la Región 1 comprende dos Zonas: la Europea y la Africana, la Región 2 cuenta con tres Zonas: la Norte, la Central y la Meridional, que a lo largo de su existencia han celebrado muy diversas reuniones y que han servido de foros de intercambio de opiniones en un mundo tan evolutivo como el de la radiodifusión.

Estas diferencias existentes por razones de la técnica, también han tenido su reflejo en otros campos. Por ejemplo, en el de los derechos de autor y en los derechos conexos. Si en los Convenios de Derecho de Autor existe una manifestación universal a través de los Convenios de Berna (1866) y la Convención Universal de Derecho de Autor de Ginebra (1952), ello no ha sido óbice para que la Región americana suscribiera sus propias Convenciones plasmadas en las suscritas en Montevideo (1889), Buenos Aires (1910) y Washington (1946). Si en los temas de derecho de autor existe por lo tanto un internacionalismo europeo y un regionalismo americano, no sucede lo mismo en los derechos conexos, que cuentan con una internacionalidad para uno y otro Continente, a los que afecta por igual la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (Roma, 1961) y el Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas (Ginebra, 1971). En definitiva, las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y derechos conexos tienden a homologarse como fórmula para una mejor y más fácil difusión tanto de las emisiones de radio como las de televisión. Para que todo ello pueda realizarse de manera justa en lo económico, pero al mismo tiempo con una plena difusión cultural, prestan su apoyo dos Organizaciones Internacionales Gubernamentales tan importantes como la UNESCO y la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual), que tienen su sede, respectivamente, en París y en Ginebra.

Si en su conjunto, pues, se ha hecho referencia a los aspectos más importantes de la radiodifusión en los dos Continentes, es obligado ahora estudiar brevemente ambos medios (radio y televisión) por separado.

### **3.1. RADIO**

La radio surgió a la vida nacional e internacional mucho antes que la televisión, pero es indudable que las experiencias recogidas en su utilización sirvieron para afrontar la realidad del medio televisivo e incluso el elemento humano que comenzó su trabajo en la radio, se adaptó con bastante facilidad al trabajo de las cámaras de televisión. Con un matiz: si en la radio lo fundamental es la voz, hasta el punto de que se identifica a los locutores por ella, en la televisión la voz no será elemento determinante para ser sustituida por la imagen que transmita el locutor o locutora y el efecto comunicativo que lleve consigo.

Hoy existen aspectos de la historia del siglo XX que no pueden comprenderse sin la labor realizada por la radio y sin los avatares sufridos por la propia organización de cada país, siendo un medio de enorme atractivo que ha vuelto a alcanzar una fuerza increíble cuando se creyó que la aparición de la televisión obligaría naturalmente a su ocaso. Si en lo referente a ondas largas y ondas medias se han alcanzado Acuerdos internacionales, no ha sido posible lograrlos en ondas decamétricas, no obstante la audiencia cada día mayor de la onda corta. Hago gracia sobre las dificultades actuales que existen, en el mundo entero, para recibir las emisiones de onda corta. La Conferencia Administrativa Mundial de Radiocomunicaciones (CAMR-92) celebrada en Torremolinos (3 febrero 3 marzo 1992) aunque ha conseguido reservar bandas concretas por debajo y por encima de los diez megahercios, lo que supondrá que podran operar unas 160 nuevas emisoras de onda corta, ha tenido que posponer para otra reunión el número concreto de frecuencias y el posible reparto para cada país.

En este campo, hay que destacar una decisión española, muy atinada, y que viene a llenar una laguna existente sobre todo en ciertas

épocas del año y que afecta a las emisiones que envía a América Radio Exterior de España. Como consecuencia del Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de Radiodifusión entre España y Costa Rica de 14 de abril de 1987, se decidió que, para una mejor audición de las emisiones españolas, sería muy importante que España contara con una repetidora en Costa Rica desde la que pudiera hacerse llegar sus ondas a los restantes países iberoamericanos. Se escogió una parcela de 22 hectáreas, situada en Cariari, con una superficie construida de 1.000 metros cuadrados, tres transmisores de onda corta de 100 kilovatios cada uno y tres campos de antenas para uso en todas las bandas de onda corta y todos los equipos complementarios. El enlace entre España y Costa Rica se realizará por vía satélite. Este Centro fue inaugurado el pasado año por el Presidente de Costa Rica y el Rey de España con motivo de su segundo viaje oficial a Costa Rica. Los sistemas de análisis de audiciones tendrán la última palabra sobre esta importante cooperación hispano-costarricense por la que, si el Gobierno de España tiene previsto donar la planta a Costa Rica, ésta se compromete, como contrapartida, a que los programas de Radio Exterior de España para aquel Continente se emitan indefinidamente desde territorio costarricense.

Anteriormente me referí de la existencia de la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR). Si ahora vuelve a insistirse sobre su labor realizada en la radio es por dos razones: en primer lugar, por el papel que jugó junto al Servicio Interamericano de Prensa (SIP) en la defensa de los derechos de información y de la libertad de expresión en el Continente americano y que en algún momento trascendió sus fronteras regionalistas para atacar en las Asambleas organizadas por UNESCO el informe Mc Bride de tanta repercusión. Recuerdo que ésta fue una de las cuestiones que provocó la salida del anterior Director General de la UNESCO, Amadou Mahtar M'Bow, y el retiro de la Organización de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña y de Singapur. En segundo lugar, porque fue capaz de ser sensible a la evolución sufrida por la radio en Europa y supo abrir sus puertas a aquellas radios ibéricas que querían también luchar por los mismos principios sagrados que la AIR defiende. Radios privadas españolas entraron a formar parte de la Asociación y si bien se mantuvieron las siglas de AIR, se cambió su anterior nombre por el de Asociación Internacional de Radiodifusión, continuando con su sede en Montevideo. Pero sí hubo que alterar la estructura de AIR pues se crearon dos capítulos: el americano y el

europeo. Desde su ampliación, España ha ocupado la Vicepresidencia europea. En todo caso, la AIR continúa manejando como lenguas oficiales y de trabajo tanto el español como el inglés. Si en sus comienzos, pues, fue la geografía la que precipitó la creación de esta Organización Internacional, que representaba a las emisoras de radio de todo el Continente americano (Norte, Centro y Sur), ahora, fruto de sus propios éxitos, AIR se vio obligada a ampliar sus miembros, dando entrada a otros países (caso de España) situados fuera del Continente americano.

### 3.2. TELEVISIÓN

Por la diferente estructura existente en los medios profesionales de uno y otro lado del Atlántico, se comprenderá el vacío existente en las relaciones de la Televisión Española y las Televisiones Iberoamericanas, cuando en la Dirección General de Radiodifusión y Televisión de España se creó en 1965 el Servicio de Programas para el Exterior que tendría a su cargo «todo lo relativo a la política general de intercambios y de exportación de programas de radio y televisión».

Si entre RTVE y las televisoras públicas o privadas iberoamericanas se carecía de contacto, tampoco lo existía entre las televisiones europeas e iberoamericanas, en parte por la inexistencia de una Organización internacional más acorde con los tiempos y que cumpliera unas funciones más pragmáticas que la propia AIR. Al mismo tiempo, era necesario crear una infraestructura de estaciones terrenas en España y en Iberoamérica capaz de facilitar el trabajo periódico y permanente de un medio como la televisión. Por último, era imprescindible el contacto directo con los responsables de este medio en el Continente americano para hacerles comprender cómo estaba cambiando tecnológicamente el medio televisivo y cómo la colaboración que años atrás no se consideraba prioritaria, aparecía ahora en primer plano en beneficio de aquellos Entes televisivos que cuanto antes decidieran aunar esfuerzos para rendir al público en general el servicio que así se solicitaba. La explotación comercial del satélite *Early Bird* el 28 de junio de 1965 fue el detonante que aceleró el contacto entre los responsables de los medios televisivos iberoamericanos, tanto en aquel Continente como en España, que en diver-

sas reuniones de trabajo y de toma de contacto se convencieron del papel que habría de jugar la televisión, no sólo entre Europa e Iberoamérica, sino también entre España e Iberoamérica.

Una I Semana Internacional de Estudios Superiores de Televisión en León (junio 1966) a la que se invitó a buen número de representantes de la televisión hispanoamericana, dio por resultado la celebración de varias Reuniones de Productoras Hispanoamericanas de Televisión (Santiago de Compostela 1967, Mar del Plata 1968 y Santander 1970) en donde pudo concretarse la necesidad de que surgiera una Organización Internacional que fuera capaz de coordinar los aspectos informativos y de programa y que aparte de los problemas internos (un mejor empleo del castellano en las emisiones de televisión, una mayor atención al correcto doblaje de los programas, un más serio servicio de información recíproca, ...) pudiera entenderse con las demás Organizaciones suprarregionales existentes en el mundo: Europa (UER), Mundo Árabe (ASBU), Televisiónes Africanas (URTNA), Mundo Asiático (ABU)...

Con la experiencia acumulada pudieron celebrarse, después, hasta tres Jornadas Iberoamericanas de Comunicaciones vía Satélite en Santiago de Chile y Caracas (1970) y en México (1971) en donde en marzo pudieron firmarse los Estatutos para la creación de la Organización de la Televisión Iberoamericana (OTI) de carácter no lucrativo y que tiene por objeto promover, mantener y acrecentar las relaciones entre los organismos y empresas de televisión de los países de lengua española y portuguesa. La nueva Organización internacional fue la primera de las existentes que nació basada en la existencia de satélites y en unos proyectos informativos, de recíproco interés, basados en el Servicio Iberoamericano de Noticias (SIN) que desde entonces hasta el día de la fecha ha mantenido contactos con Eurovisión y otros medios internacionales informativos, contando con las facilidades técnicas que desde Madrid ofreció TVE para su realización. De manera, pues, que en los actuales momentos en el Continente americano existen dos grandes Organizaciones internacionales: la AIR y la OTI después que en una reunión en Miami en 1971 se estimó más conveniente la existencia de ambas que su unificación. AIR, Organización más política y centrada en la radio y la OTI, más pragmática y centrada en la televisión, siendo miembro de la primera los Estados Unidos y de la segunda tan sólo las emisoras que emiten en español del citado país. Las emisoras de la Península

Ibérica participan en ambas. Si en la AIR, como ya se dijo, las lenguas oficiales y de trabajo son el español y el inglés, en la OTI los idiomas que se utilizan son el español y el portugués.

Si anteriormente hice referencia a la nula influencia europea en el establecimiento de televisiones públicas en algunos países iberoamericanos, ahora la afirmación es inversa. Los responsables de RTVE participantes en los órganos directivos de la UER (Asamblea y Consejo de Administración) y en las Comisiones (Jurídica, Técnica y de Programas) hicieron ver a sus colegas iberoamericanos la conveniencia de que la nueva estructura que se creara fuera lo más parecida a la ya existente en Europa, no por afán mimético, sino por considerar que de esa forma se ayudaba a recuperar el tiempo perdido y de que el buen número de documentos que sobre estas cuestiones se producían en Bruselas y en Ginebra, podían ser de suma utilidad para la OTI, para sus miembros y para aquellos miembros iberoamericanos asociados a la UER. La correa de transmisión entre la UER y la OTI y viceversa, y entre el SIN y la Eurovisión y viceversa, empezó a funcionar con beneficio para todos. El que la estación terrena de Buitrago (España) fuera admitida con las otras cuatro europeas de Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia fue el colofón normal para las transmisiones trasatlánticas.

Si anteriormente señalé que en los Acuerdos de radio, el Continente americano tomó la delantera al europeo, al afrontar las posibilidades de la televisión ofreció al contrario. Fue el Continente europeo el que sin duda, por las propias necesidades creadas, dió a luz tres Convenios: el Acuerdo Europeo sobre intercambios de programas por medio de filmes de televisión (París, 1958), el Acuerdo Europeo para la protección de las emisiones de televisión (Estrasburgo, 1960) y el Acuerdo Europeo para la represión de las emisiones de radiodifusión efectuadas por estaciones fuera de los territorios nacionales (Estrasburgo, 1965).

Y años más tarde, surgiría también otro Convenio en este caso internacional, que interesó por igual a los países iberoamericanos y europeos, que fue el Convenio sobre la distribución de señales portadoras de programas transmitidas por satélite (Bruselas, 1974) y que subraya todavía más las preocupaciones de instituciones y organismos internacionales. De entonces datan ya algunos de los interrogantes por la publicidad comercial en los casos de radiodifusión por

satélite. Y consecuencia de todo ello, será la Recomendación de la UNESCO sobre la salvaguardia y la conservación de las imágenes en movimiento, como «nuevas formas de expresión», «testimonios importantes y a menudo únicos de la Historia» y del esfuerzo, por lo tanto, que todos los Estados miembros deben prestar para el archivo de tal patrimonio cultural.

El aprovechamiento de la televisión a fines educativos surgió de inmediato en uno y otro Continente, si bien lógicamente en el americano con perfiles propios como consecuencia de sus necesidades. En el Primer Congreso Internacional de Organismos de Radiodifusión sobre Radio y Televisión Escolares (Roma, 1961) quedó patente esta preocupación y la necesidad de un estudio de su viabilidad, lo que llevó consigo a varios países iberoamericanos, a solicitar al PNUD y a la UNESCO que se estudiara un sistema regional de teleducación para los países de América del Sur, que vio la luz en 1975, sin que el proyecto SERLA tuviera la debida concreción. Se trataba de un esfuerzo demasiado ambicioso que careció de medios económicos para su puesta en marcha. Por todo lo anterior, sería trascendente que, una vez lanzado el satélite español HISPASAT que debe estar en funcionamiento para enero de 1993, el Programa Iberoamericano «Comunicación para la Cooperación» que promueve «un proyecto de cooperación de ámbito iberoamericano en el campo de la tecnología y de la aplicación de las telecomunicaciones a la difusión de programas de educación, ciencia y cultura, así como de productos y servicios de información...» tuviera una lógica plasmación. Ya ha sido creada la Asociación de Usuarios del Canal de Televisión Educativa y Cultural, formada por los Ministros de Educación de los países hispanohablantes, según se acordó en octubre del pasado año en el Memorandum de Intenciones suscrito en la Embajada de España en París y aprovechando la estancia de todos los titulares y colaboradores en la Capital francesa para asistir a la 26a Conferencia General de la UNESCO. De los dos satélites que se lanzarán se espera que uno de ellos pueda implementar un Canal de retorno, convirtiendo en realidad la posibilidad de traer señales desde América, con lo que se reforzaría el programa de cooperación.

Para la puesta en marcha de este Canal Cultural, se han dado ya los primeros pasos por los responsables de HISPASAT para poder trabajar con UNESCO siendo los primeros resultados esperanzadores. Todo lo cual no excluye la utilización en algún momento, de

satélites de órbita baja que a diferencia de los satélites geoestacionarios, son vehículos que giran en una órbita casi circular.

En el momento de concluir, con datos de actualidad, la vigencia y realidad de un espacio jurídico audiovisual iberoamericano no puedo por menos de dejar testimonio del afán de trabajo y visión de, al menos, cuatro destacados iberoamericanos, que no fueron ni son juristas pero quienes desde su devoción televisiva lucharon por conseguir que la televisión se convirtiera en un auténtico modo de comunicación entre los países de habla española. De Emilio Azcárraga, padre, quien desde su experiencia mexicana predijo ya hace más de veinte años el éxito de las series televisivas americanas en España (lo que hoy se llama culebrones). De Juan Pallí, quien desde un comienzo creyó en «una OTI», convencido por los planteamientos iniciales de la reunión española de León. Ambos, ya fallecieron. De Goar Mestre, pionero donde los haya, quien triunfó con su CMQ en Cuba, y en donde en su exilio y desde Argentina y otros países iberoamericanos provocó un importante desarrollo de la televisión. De Fernando Eleta, en cuyo Canal 4 de Panamá entrevistamos juntos una posibilidad, hoy convertida en feliz realidad.