

MEDIOS SIN LEY

La radiodifusión en la Argentina se rige por el decreto-ley 22.285 aprobado durante la última dictadura militar en 1980. Tras 25 años de democracia, es indudable que hay una deuda pendiente: la falta de una normativa que regule la actividad radiodifusora con un claro contenido democrático, antimonopólico y que contemple y propulse la diversidad de voces.

En 2004 el Consejo Directivo de nuestra Facultad se expresaba adhiriendo a la Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia que sostenía una declaración de principios de 21 puntos* para darle marco a una futura normativa. Señalaba en aquella resolución que "durante la década del noventa la ley vigente fue continuamente reformada por vía de decretos de necesidad y urgencia, que siempre redundaron en reforzar la concentración y extranjerización de la estructura de propiedad de los medios de comunicación" y subrayaba que "el monopolio informativo conspira contra el debate democrático al que nuestra sociedad aspira y se merece".

En este número, las problemáticas vinculadas a la posibilidad de una nueva regulación son pensadas y analizadas por investigadores y especialistas de nuestra casa de estudios.

* Fuente: <http://www.coalicion.org.ar/>

Entre la realidad y la ley de radiodifusión

por Carlos Campolongo*

Como en tantos otros temas de la política actual, los anuncios oficiales y, también, las acciones de la oposición tienen la luminosidad de una bengala, pero también su mismo final. Incanescencia e intrascendencia. ¿Será la consecuencia de la telepolítica o la "campaña permanente (Dick Morris dixit)", sin la densidad de la propia política? ¿Es la respuesta a la tiranía de la opinión pública de la que habló Alexis de Tocqueville? ¿Será el efectismo por sobre las ideas, proyectos, organización y participación o la falta de verdadera conducción política?

Mucho temo la fugacidad, y espero equivocarme para pedir disculpas, de las reacciones del actual Gobierno con su iniciativa sobre una nueva ley de radiodifusión y un observatorio de medios.

Para que quede clara mi posición: creo sinceramente que es necesaria una nueva ley y ciertos instrumentos regu-

ladores en la materia. Pero también creo que en asuntos tan trascendentes como estos hay que actuar con prudencia y congruencia para que instrumentos necesarios para fortalecer la democracia no tengan un triste e intrascendente final.

Desde que retornó la democracia a nuestro país hubo -a lo largo de sucesivos gobiernos- 27 iniciativas que estaban en condiciones de ser tratadas. Ninguna llegó ni al recinto de diputados y tampoco al de senadores. Muchos fueron proyectos que no estaban atados a ningún grupo dominante de los medios, otros sí.

Enfrente, el discurso de liberalismo retrógrado insiste, siempre, con el mismo lema: "la mejor ley es la no ley", proferido especialmente por abogados o editores que están o estuvieron ligados a las grandes empresas de radiodifusión.

Como el espacio es reducido lo aprovecharé con afirmaciones muy sintéticas, que merecerían un mayor desarrollo:

► La radiodifusión es un concepto anacrónico. Si quisiéramos sancionar una nueva ley, su título debería tomar en cuenta a la comunicación como fenómeno social y no solamente el punto de vista del propietario o la mera adjudicación de ondas u otorgamiento de licencias.

► Un problema como este no puede estar desacoplado de la consideración de un proyecto nacional. Antídoto contra la opinión uniformada, o acrítica sometiendo sólo a los intereses del mercado y sobre todo del capital transnacional o los gobernantes de turno.

► No habrá "pluralidad de voces" si no se mejora la institucionalidad de nuestro país. Con organizaciones intermedias legitimadas (sindicales, empresariales, intelectuales, espirituales). Esto en cuanto a lo informativo, como instituyente de sociedad.

► No se producirán cambios profundos en los contenidos sin autoridad que tenga jerarquía y legitimidad para orientar a la sociedad con lo que sucede, efectivamente, con las programaciones. Diversos países cuentan con instituciones como el Consejo Nacional de Televisión en Chile, El Consejo

de lo Audiovisual en Francia y muchos otros ejemplos en países más o menos desarrollados.

► No habrá cambios si no se promueve, asegura y garantiza la producción nacional.

► Si no hay proyecto nacional no habrá ley que consagre los necesarios cambios en las actitudes de las personas. Y esto solamente se logra democráticamente cuando la educación, entre otras cosas, esté al servicio de la formación integral, la observación crítica, el desarrollo de la creatividad y como consecuencia un público con altos niveles de exigencia en la calidad de los productos gráficos, audiovisuales, sean informativos o de entretenimiento. Productos dignos ética y estéticamente. Desconocer esto es ceder a la tentación autoritaria. Los públicos deben estar bien preparados para ser intérpretes.

► Nunca atribuyo por sí misma una función ordenadora/mágica a la sanción de una ley. Además, es preciso contemplar qué estrategias se desplegarán para revertir procesos que este mismo Gobierno alentó, como el ingreso irrestricto de capitales extranjeros o la autorización de la fusión de *Cablevisión* y *Multicanal* -que ha sido uno de los últimos actos del ex presidente Néstor Kirchner- además de otros favores a ese y otros grandes conglomerados económicos con propiedad de medios. Nunca se aclaró a la sociedad por qué surgió este cambio del rumbo mantenido hasta "la pelea con *Clarín*", por qué se extendieron 10 años las licencias con la "complacencia" del COMFER, como tampoco la confusión entre negocios publicitarios privados con el erario público o, por último para no seguir con la lista, por qué se favoreció a ciertos periodistas-empresarios para que pudiesen continuar en sus negocios bajo condición de "apoyos" al oficialismo. La congruencia entre discurso y acción, y la elaboración responsable son los interrogantes abiertos de lo que pretende el Gobierno. ES

* *Profesor de Planificación de la actividad periodística I y II en la Carrera de Ciencias de la Comunicación*

Una nueva ley de radiodifusión para la democracia

Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS)

Propuestas para la profundización de los 21 puntos por una nueva ley de radiodifusión para la democracia, elaboradas a partir de la participación de Daniela Monje y María C. Mata (UN Córdoba), Darío Daldi (UN Cuyo), Martín Becerra (UN Quilmes), Tatiana Merlo Flores y Guillermo Mastrini (UBA).

En los últimos días hemos asistido a un importante debate en torno a la relación entre el Estado y el sistema de medios, con apelaciones concretas a la libertad de expresión, pero también al derecho a la comunicación. Desde la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS) queremos realizar un aporte a la construcción de un marco democrático para el funcionamiento de los sistemas de comunicación masiva. En este sentido nos parece de suma importancia promover discusiones que permitan consolidar la discusión sobre una nueva ley de radiodifusión de la democracia, en la que los 21 puntos de la Coalición constituyen hoy una referencia insoslayable.

Cabe recordar una vez más, que el espectro radioeléctrico es un bien finito y escaso y constituye un patrimonio común de la humanidad. No puede, por tanto, ser vendido ni subastado. Los medios de radiodifusión -radio y televisión- utilizan sólo una porción de este espectro para emitir sus señales.

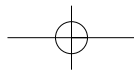
La radiodifusión constituye una de las formas del ejercicio del derecho a la información y es por ello considerada como uno de los servicios y prácticas a través de los cuales se ejerce el derecho humano a la libertad de expresión consagrado desde hace décadas por tratados internacionales ratificados y refrendados por nuestro país. Este derecho debe ser garantizado plenamente en una sociedad democrática.

Según las disposiciones de la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) los Estados nacionales sólo se ocupan de administrar la porción del espectro que les ha sido asignada. En tanto administran un bien social escaso tienen el deber de garantizar y arbitrar los mecanismos para su uso justo y equitativo por parte de distintos sectores integrantes de la sociedad.

El 27 de agosto de 2004, cuando se conmemoraba el Día Internacional de la Radiofonía, la Coalición por una Nueva Ley de Radiodifusión para la Democracia presentó ante el Gobierno y la opinión pública un documento de 21 puntos -uno por cada año de democracia recuperada- en el que se establecieron los principales lineamientos que debería considerar una nueva ley, habida cuenta de que la 22.285 actualmente vigente, constituye una herencia infausta del último período dictatorial, pergeñada en base a los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, y formulada en términos autoritarios, centralistas, y mercantiles.

Se reconocía asimismo que ese marco regulatorio actualmente vigente además de anacrónico y limitado respecto de los desarrollos tecnológicos acaecidos durante las dos últimas décadas, presentaba un cuadro de situación crítico en cuanto a los mecanismos prebendarios a favor del sector privado que fueron refinados y sofisticados hasta la obscenidad durante los gobiernos democráticos posteriores al año 1989.

Adhiriendo a los postulados de aquella propuesta que hoy se toma como base para la elaboración de un consenso sobre una nueva ley de radiodifusión, FADECCOS (Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social) considera un deber realizar un aporte a la misma, señalando algunos acentos y especificaciones en aras de la construcción colectiva y plural de una ley para todos. En ese sentido, desde los conocimientos y prácticas que producimos como parte de nuestras activi-



dades académicas, estimamos imprescindible avanzar en los siguientes temas:

1. Especificaciones sobre radiodifusión digital

La radiodifusión digital no fue considerada inicialmente en la propuesta de los 21 puntos. Sin embargo representa en la actualidad un eje problemático que no puede desestimarse en tanto permitirá una optimización del espectro radioeléctrico que, como sabemos, es un recurso finito y limitado. Lejos de ser un problema exclusivamente técnico, la digitalización concentra dimensiones económicas, sociales y culturales que deben considerarse en el nivel de las políticas de comunicación, en la medida en que constituye el espacio donde se jugarán en los próximos años las opciones por la democratización del acceso y la pluralidad de contenidos.

Más allá de la complejidad del tema, deberían considerarse los siguientes aspectos fundamentales:

a) La digitalización de la radio y la TV permite optimizar el uso del espectro radioeléctrico. Ese aprovechamiento puede darse de diversos modos, por ejemplo transmitiendo contenidos en alta definición, o generando nuevos canales, lo cual implica por ejemplo, en el caso de la TV, que en el ancho de banda que antes permitía la emisión de una sola señal, con la digitalización puedan emitirse hasta cinco señales.

b) Por lo tanto, en un futuro cercano, la discusión ya no se dará sólo por el puñado de licencias analógicas que hoy en día saturan el espectro sino que estarán en juego en teoría, un 90% más de licencias que las que tenemos en la actualidad. En este sentido una ley sobre servicios de comunicación no puede desconocer el problema que representará la definición de los licenciatarios para estas nuevas frecuencias. Es deseable que, recuperando la experiencia de algunos países europe-

os, las nuevas frecuencias sean licitadas con una lógica de servicio público (dada la ausencia de esta lógica en los canales analógicos actuales).

c) Argentina aún no ha definido su padrón digital en TV terrestre (TDT), pero se espera una resolución en breve, puesto que la tecnología está disponible desde hace varios años. Hay poderosos intereses comerciales detrás de esta decisión y sus socios regionales ya han iniciado el camino: Brasil optó en 2006 por el estándar japonés y Uruguay en 2007 por el europeo. Argentina tiene desde 1998 una opción precaria y no ratificada sobre el padrón americano.

d) Una vez realizada la opción digital se iniciará un proceso de transición que finalizará con lo que se conoce como apagón analógico. Es necesario que este proceso y sus implicancias queden considerados explícitamente en la nueva ley puesto que en países en desarrollo como el nuestro, donde las asimetrías y la inequidad son tan acentuadas, no es claro que la transición vaya a ser equilibrada y justa para los sectores más desfavorecidos.

e) Asimismo es necesario que la ley garantice como medida de política pública un sistema de recepción abierta y gratuita de las frecuencias de radio y TV digitales, evitando de este modo el reforzamiento del actual modelo de pago, en función del cual el acceso a un servicio de calidad y con una cierta diversidad de contenidos, está condicionado al pago de un abono (Ej. TV por cable o satelital).

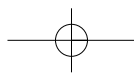
En función de la experiencia regional es posible recuperar el aprendizaje y los aportes que desde el sector académico y comunitario han reflexionado sobre las bases y principios para una política pública de radiodifusión digital. Elegimos recuperar la propuesta de Gustavo Gómez, Director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC-ALC quien considera que los principios en

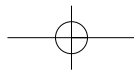
los que debe sostenerse la política sobre digitalización de la RDF son: Interés general, optimización del espectro, acceso e inclusión digital, universalidad, gratuidad, interactividad, desarrollo de la industria nacional, eliminación del pago de royalties y participación ciudadana. Entre las líneas de política que se señalan en la materia se propone: garantizar el acceso universal y promover la diversidad de la propiedad de los medios, establecer fondos y políticas de financiamiento para la transición digital, promover y garantizar la producción y distribución de contenidos y reducir la brecha analógica en términos de acceso abierto y límites a la concentración.

En este sentido, consideramos que un posible nuevo punto a incorporar debe mencionar que el gran desafío actual de las políticas de comunicación es garantizar un entorno democrático de la radiodifusión digital. La digitalización abre opciones técnicas para que nuevos actores puedan obtener licencias de radiodifusión, pero decisiones políticas equivocadas pueden llevar a profundizar los niveles de concentración de la propiedad. Debe garantizarse la reserva de espacio a las organizaciones sociales y al Estado en el nuevo entorno digital.

2. Límites a la cantidad de licencias por licenciatario

Este tema no fue especificado dentro de los 21 puntos. Se establece en el punto 6 la necesidad de adoptar medidas que limiten la concentración, y más adelante en el punto 16 se señala que las repetidoras y la transmisión en cadena debería constituir una excepción. Sin embargo no se especifica con claridad cuál sería el número máximo de licencias permitidas. En la actualidad y luego de la reforma introducida por el decreto 1005/99 un licenciatario puede explotar hasta un total de 24 licencias. En el texto original de la ley ese límite ascendía a solamente 4.





Durante estos meses han circulado datos respecto de que el nuevo proyecto podría admitir hasta 12 licencias por licenciario. Este número es igualmente elevado en nuestra perspectiva y sigue representando un límite al pluralismo y la diversidad en tanto los pequeños productores y las organizaciones no tienen escala para poder gestionar tal número de licencias. Esto sólo sigue siendo factible para el sector privado-comercial.

Se pueden especificar tanto límites a la cantidad de licencias, introducir el límite por audiencia (no se puede dominar más de un determinado porcentaje de la audiencia potencial como establece la ley norteamericana), así como señalar la necesidad de promover la existencia de apoyo del Estado (nacional, provincial, etc.) para la producción de contenidos con el objetivo de promover la diversidad.

3. Reserva del 33,3% del espectro para cada sector y especificaciones sobre los modos en que se constituye cada uno de ellos

En el punto 13 de la propuesta de 21 puntos para una radiodifusión democrática, se plantea que debe reservarse para entidades sin fines de lucro en todas sus bandas un 33% de frecuencias. A nuestro criterio sería oportuno explicitar más detalladamente las reservas del espectro para cada sector, garantizando que el sector público tuviese garantizada también una porción de acceso.

En el punto 11 de la propuesta se indica que existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios. Al respecto es importante poder especificar con claridad cómo quedan conformados cada uno de los sectores a fin de establecer límites y precisiones claras sobre el sentido y alcance de cada tipo de servicio. En los tres casos deberían definirse el tipo de instituciones que podrían gestionar las frecuencias

y las características de esa gestión. En lo que respecta al sector público, deberían especificarse -con más detalle de lo contenido en el punto 12 de la propuesta- el papel que le cabe como prestadores a los Estados nacional, provincial y municipal y a otras instituciones públicas como, por ejemplo, las Universidades, indicándose las características de gestión que deben respetar. En lo que respecta al sector que la propuesta de los 21 puntos identifica como comunitario -y que en algunos países se identifica como medios de propiedad e interés social- deberían especificarse el tipo de organizaciones que podría acceder a las frecuencias y las características de su gestión.

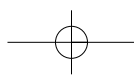
4. Creación del Consejo de Comunicación Social

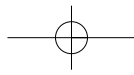
Este punto fue abordado indirectamente en el punto 19 de la propuesta. En ese sentido, sería deseable que, en correspondencia con la creación de la figura del "Defensor del Público" se desarrolle asimismo la del Consejo de Comunicación Social. Los consejos son una figura intermedia entre el gobierno y los diferentes sectores de la ciudadanía, y su productividad es avallada por experiencias diversas, como las de Brasil, Perú o España. En esos países los consejos son órganos consultivos que pueden funcionar de un modo descentralizado respecto del poder político, y tienen por función asesorar a los diferentes poderes y órganos de decisión (legislativa, ejecutiva o judicial) e intervenir como veedores respecto a concesiones, normativa, sanciones, contenidos, libertad de expresión, etc. Su conformación debe ser plural y se debe convocar a todos los sectores de la ciudadanía (diferentes tipos de prestadores, profesionales de la comunicación, representantes académicos del campo, cámaras empresariales o de anunciantes, asociaciones de públicos y/o consumidores, representantes legislativos, etc.). Sin em-

bargo, podría avanzarse más aún y proponer que ese tipo de Consejo fuese el verdadero órgano de aplicación de la ley y sus disposiciones. Creemos que hay que pedirlo sin ambages: el Consejo de Comunicación Social debería ser autoridad de aplicación, un ente público no gubernamental cuyos integrantes deberían ser nombrados con un mecanismo similar al de los jueces de la Corte Suprema (proceso público de exhibición de CVs, necesidad de mayoría calificada parlamentaria para su designación, etc.).

5. Creación del Sistema Universitario de Radiodifusión

En el punto 12 se señala que se destinará al menos una frecuencia de radiodifusión a cada una de las universidades nacionales. Creemos que un modo de hacer avanzar esta propuesta es mediante la especificación del tipo de frecuencia que se otorgaría (TV, AM, FM), ya que sería deseable que en vistas de una futura e inminente digitalización se considerara la posibilidad de otorgar al menos una frecuencia de radio en cada banda a las universidades públicas y privadas de la Argentina para de este modo poder conformar a futuro un Sistema Universitario de Radiodifusión que pudiese trabajar de un modo solidario y cooperativo vinculando a las diferentes instituciones y aportando para la constitución de una programación de calidad y de alcance nacional. Desde ARUNA se lleva un trabajo sostenido desde hace años en este sentido y las dificultades para la puesta en escala y la producción y circulación nacional de la programación universitaria son complejas y de difícil resolución para las entidades por separado. Es deseable construir en este sentido un perfil e identidades claros y definidos de la función social de las emisoras universitarias.





6. Límites a la propiedad cruzada y a la conformación de grupos

Este es un punto crucial para cualquier futura ley de radiodifusión y si bien el problema de la concentración ha sido señalado como un problema sobre el que hay que actuar con políticas efectivas, creemos que es necesario volver a remarcar la necesidad de establecer límites a la propiedad cruzada, lo cual ha permitido en nuestro país la conformación de grupos multimedia cuyo poder se acrecienta a diario merced a una re-regulación que ha relajado los márgenes de control sobre la propiedad de medios de grupos cuya procedencia de origen y composición accionaria, es conocida y habilitada por una legislación laxa y permisiva. La ley de defensa de la competencia finalmente no ha podido garantizar el límite a la propiedad de los grandes oligopolios de medios. Esto es sin dudas un problema complejo habida cuenta de la alta rentabilidad del sector info-comunicacional lo que ha producido una afluencia de inversiones y capitales procedentes de otros sectores de la economía. También debe limitarse de manera concreta y uniforme la participación del capital extranjero en los medios de comunicación.

Este problema debe ser abordado mediante legislación y reglamentaciones específicas.

7. Promoción de los servicios de radiodifusión comunitarios y/o de propiedad e interés social

Esta idea se apoya en el punto 21 de la propuesta. En una realidad fuertemente desigual como la existente hoy en materia de radiodifusión, la ley debería contener indicaciones específicas acerca de condiciones promocionales que aseguren la competitividad de los servicios públicos y comunitarios y/o de interés social. Puede proponerse tanto la existencia de recursos económico-financieros específicos (créditos

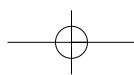
para compra de equipamiento, reducción de aranceles o impuestos, etc.) como la obligatoriedad de una distribución de la publicidad oficial que no se guíe sólo por medidas de audiencia o alcance, entre otras. Asimismo, debe garantizarse la posibilidad para ambos tipos de servicios de poder contar con recursos provenientes de la publicidad de carácter comercial.

8. Cláusula de conciencia

En relación con el punto 8 de la propuesta -vinculado a los derechos de los trabajadores de la comunicación- puede proponerse la inclusión en el cuerpo de la ley, como ocurre en el caso peruano, de la cláusula de conciencia.

9. Declaración de los Derechos Comunicacionales de los Niños

Los Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 17) se han comprometido a velar por que el niño tenga acceso a información y material procedente de diversas fuentes, cuya finalidad sea promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental. Se contempla en este sentido el aliento a la difusión de información de interés social y cultural para el niño (en relación con el derecho a una educación según el art. 29 de dicha Convención), la promoción de la cooperación internacional en la producción, intercambio y difusión de esa información, el aliento a los medios a que tengan en cuenta las necesidades lingüísticas de niños pertenecientes a grupos minoritarios e indígenas, y la promoción de la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar. ^[5]



Libertad de antena: acceso equitativo a las frecuencias de radio y TV¹

por *Damián Loretti**

1. Introducción

Habitualmente, la radiodifusión ha sido considerada en un segundo plano respecto de la libertad de prensa y del derecho a la información, en el entendimiento erróneo de que se trata de un servicio meramente comercial o que sus cuestiones son meramente técnicas. De hecho, muy raramente quienes se ocupan del estudio del derecho constitucional se detienen a analizar la importancia de las regulaciones existentes en materia de radiodifusión. Tampoco en los cursos sobre derecho administrativo es estudiado el tema. Como si ello no bastara, cuando los grupos empresarios expresan sus razones, no parecen defender su actividad

como el ejercicio del derecho constitucional de expresar las ideas, sino como un aspecto del derecho de ejercer industria lícita o de propiedad. Muestra de ello son los argumentos para oponerse a la procedencia de la aplicación de los derechos de rectificación o respuesta.

La intención de este trabajo es darle a la radiodifusión la importancia normativa que se merece, partiendo de la base de que estamos hablando de una actividad por la que se ejerce el derecho en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que el hecho de que se realice por un medio técnico distinto al papel, no debe resultar impedimento para reconocerlo como tal.

2. Qué es la actividad radiodifusora

A esta pregunta le pueden caber, obviamente en forma interesada, varias respuestas. Algunas de ellas tendrán relación con qué tipo de servicio son los servicios de radiodifusión. Otras, quizá en forma previa, se referirán a una especie dentro del género de las radiocomunicaciones, lo cual permitirá reducir a la actividad a una de las tantas formas de "telecomunicaciones".

Esta clasificación no tendría mayor importancia, en la medida en que la ubicación en esta descripción sometería a la actividad a las mismas consideraciones de la telefonía, o el correo. De acuerdo a nuestro entendimiento, la radiodifusión es el ejercicio de la libertad de prensa por un soporte tecnológico diferente del papel.

Así las cosas, nos mueve la convicción de que estamos ante una particular forma de ejercicio de la libertad de expresión y que debe primar -a la hora de las clasificaciones- el contenido y no el continente o los mecanismos de transmisión de información.

En otras palabras, se trata de darle a la comunicación social por medios electrónicos la jerarquía que realmente debe tener: se trata del ejercicio de la li-

bertad de expresión y prensa por medio de un soporte tecnológico distinto que no debe servir de excusa para limitar su ejercicio sustancial.²

3. Breve análisis del alcance del art. 13 de la Convención Americana

Sintéticamente, nuestro afán es demostrar que la radiodifusión está plenamente encuadrada en el ejercicio del derecho a la información y que toda forma de regulación para su acceso debe ser analizada a la luz de la Convención Americana.

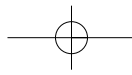
Para ello, enfatizaremos la letra y la interpretación de la Convención Americana de modo auténtico por su texto y por expresiones de la Comisión Interamericana y de la Corte.

El inciso 1 señala que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Este texto nos conduce con toda claridad a la determinación explícita de dos principios de universalidad.

Uno de ellos es el que nos orienta a la universalidad de los sujetos. Cuando la Convención Americana dice "toda persona" no hace exclusiones de ninguna naturaleza ni condiciones. De hecho, tampoco establece formas de discriminación positiva o negativas vinculadas a la forma de organización. El otro principio de universalidad se da de acuerdo a los medios. La libertad de elección del procedimiento para el ejercicio de este derecho ratifica el principio de que "todo medio" está alcanzado o amparado por el art. 13, dada su condición de soporte tecnológico y continente de los mensajes cursados por quienes informan a quienes son informados.

El inciso 3 reza: "No se puede restringir el derecho de expresión por vías o



medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

La Corte ha sentado el amplio alcance y carácter del derecho a la libertad de expresión amparado en este artículo: "El artículo 13 establece dos aspectos distintivos del derecho a la libertad de expresión. Este derecho incluye no sólo la libertad de expresar pensamientos e ideas, sino también el derecho y la libertad de procurarlas y recibirlas". Al garantizar simultáneamente los derechos a expresar y recibir tales expresiones, la Convención fomenta el libre intercambio de ideas necesario para un debate público efectivo en la arena política.

La Corte concluyó además que la Convención Americana es más generosa en su garantía de la libertad de expresión y menos restrictiva de este derecho que las disposiciones pertinentes de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y que el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos.

Esto es particularmente significativo si se considera que la Corte Europea ha afirmado reiteradamente que la libertad de expresión es uno de los "fundamentos esenciales de una sociedad democrática".

El consenso observado en los órganos de derechos humanos de América y de Europa pone de manifiesto que la protección de la libertad de expresión como elemento indispensable de la de-

mocracia se encuentra perfectamente fundamentada en el derecho internacional.

Al protegerse este derecho conforme lo estipula el artículo 13 de la Convención, la Corte no ha hecho más que reforzar el propósito de la Convención, que es el de crear un sistema de "libertades personales y justicia social" dentro del "marco de las instituciones democráticas". Resulta evidente que el derecho a la libertad de expresión y pensamiento garantizado por la Convención está indisolublemente vinculado a la existencia misma de una sociedad democrática. Es más, la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma.

Dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 5/85 "...en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla. Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera

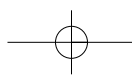
fuera la forma que pretenda adoptar...". Se ve también recogida esta tesis de universalidad de medios y sujetos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando subraya, con arreglo al art. 13 del Pacto antes transcrito, las dimensiones individuales y sociales de la libertad de expresión: "así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información que disponen otros como el derecho a difundir la propia...". Y también: "La libertad de prensa no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios..." (Opinión Consultiva 5/85, Cons. 31).

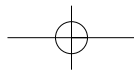
Asimismo, la Corte Interamericana entiende que: "Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas 'por cualquier... procedimiento', está subrayando que la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo de que una restricción de las probabilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente" (Opinión Consultiva OC-5/85, Cons. 31).

"Las dos dimensiones mencionadas (supra 30) de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el dere-

1. Una primera versión del presente texto fue escrita en noviembre de 2004.

2. La CIDH en su Informe de Seguimiento sobre el Cumplimiento por el Estado de Guatemala de las Recomendaciones Efectuadas por la CIDH en el Quinto Informe Sobre La Situación De Los Derechos Humanos En Guatemala (2001), señala haber requerido: "4. Que se investigue a profundidad la posible existencia de un monopolio de hecho en los canales de televisión abierta, y se implementen mecanismos que permitan una mayor pluralidad en la concesión de los mismos; 5. Que se implementen reglas claras para evitar conflictos de interés entre funcionarios gubernamentales y los medios de comunicación; 6. Que se revisen las reglamentaciones sobre concesiones de televisión y radiodifusión para que se incorporen criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos."





cho de la sociedad a estar informados verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base de derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista". (Opinión Consultiva OC-5/85, Punto 33).

En igual sentido se ha expresado la Comisión respecto a la importancia de los medios de radiodifusión y su inclusión en los ámbitos de la universalidad reconocida por el artículo 13 de la CADH.

Dice al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión aprobada en su 108° Período de sesiones (octubre 2000):

12. "Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos".

13. "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley".

En la misma inteligencia, es que planteamos con Francisco J. Bastida que "La libertad de antena es ante todo un derecho de libertad, al igual que la libertad de prensa y, como ésta, su exigibilidad es, en principio, inmediata. Solo exige una mera actitud de no injerencia por los poderes públicos." Si

bien es necesario un ordenamiento objetivo previo que haga posible su ejercicio, "ello no se debe a la naturaleza del medio sino a la reserva previa del espectro que hace el Estado (...) si esa reserva afecta directamente a una actividad que es ámbito de ejercicio de un derecho, el Estado debe devolver a los individuos el medio de propagación, organizado de tal manera que pueda ser utilizado como instrumento de la libertad de informar y de recibir información".³

En aplicación de estos principios, en marzo de 2001, la CIDH elaboró un informe sobre derechos humanos en Paraguay que establece un antecedente para toda la región. En una de las tres recomendaciones planteadas al gobierno paraguayo establece "la necesidad de aplicar criterios democráticos en la distribución de las licencias para las radioemisoras y canales de televisión. Dichas asignaciones no deben ser hechas basadas solamente en criterios económicos, sino también en criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidad al acceso de las mismas".⁴

En la misma inteligencia, la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA, sostiene que "la radiodifusión sigue siendo la fuente más importante de información para la mayoría de los pueblos del mundo" en el marco de las consideraciones por las que declara "La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión".⁵

Ha considerado lo propio sobre los alcances de la libertad de expresión y la equiparación de los soportes físicos utilizados para su transmisión la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Olmedo Bustos c/ Chile" al señalar en el parágrafo 65: "Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la in-

dividual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios".

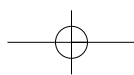
También es del caso señalar que la Comisión Interamericana ha declarado la admisibilidad del caso 11.870 Radyo Koulibwi c/ Santa Lucía - Informe 87/01 porque, al decir del peticionante, existió una violación del artículo IV de la Declaración Americana porque el Estado le informó en noviembre de 1995 que no le otorgó una licencia de radiodifusión permanente y por lo tanto sus emisiones en la frecuencia 105.1 FM eran ilegales y debían cesar de inmediato.

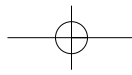
Debemos rescatar también que en el Informe del año 2002, la Relatoría señaló que:

39. "Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales".

40. "La UNESCO define la radio comunitaria de acuerdo a la palabra "comunidad", que "designa la unidad básica de la organización social y horizontal". De esta manera, la radio comunitaria "usualmente es considerada como complemento de las operaciones de los medios tradicionales, y como un modelo participativo de administración y producción de medios".⁶

41. "Las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de





sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo".

42. "En muchos casos, estas emisoras pueden, actuando dentro del marco de la legalidad, facilitar la circulación libre de información alentando la libertad de expresión y el diálogo dentro de las comunidades para promover la participación. 'El acceso equitativo, digno e imaginativo a los medios como síntesis contemporánea de lo público, es una manera fundamental de romper la lectura «individualizada» e insular de la pobreza, a condición de superar esa visión que asume que más medios, más notas o programas sobre pobreza y pobres, más crónicas (desde fuera), constituyen realmente el empoderamiento de los sectores marginales de cara a una comunicación democrática⁷."

43. "Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresiones comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aun en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre

injustificadas, o incautación arbitraria de equipos".

De tal modo, creemos que queda de manifiesto que nuestra tesis sobre el amparo a la radiodifusión de los términos del art. 13 de la CADH está acreditada en cuanto:

a. Se la considera como uno de los medios de ejercicio del derecho de recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones.

b. No existe ninguna cláusula que admita discriminaciones en el acceso a la actividad.

c. Antes bien, la interpretación auténtica de la Corte señala que "La libertad de prensa no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios".

d. La Comisión Interamericana ha dicho que la administración arbitraria de las frecuencias es violatoria de la Convención y debe estar prohibida por la ley.

Finalmente, sólo nos quedaría agregar que en un fallo reciente de la Corte Interamericana "Kimel, Eduardo vs. Argentina" del 2 de mayo de 2008 en el considerando 57 dice: "Dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la

mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas"⁸.

Y que en diciembre de 2007, los relatores de libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA se pronunciaron diciendo que la razón de ser de la regulación de la radiodifusión es garantizar el pluralismo y la diversidad. En este plano detallan:

"Se debe asignar suficiente 'espacio' para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación. En términos de difusión terrestre, ya sea análoga o digital, esto implica una asignación apropiada de las frecuencias para usos de radiodifusión.

Los diferentes tipos de medios de comunicación -comerciales, de servicio público y comunitarios- deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles." ^{CS}

* *Profesor de Derecho a la Información de la Carrera de Ciencias de la Comunicación. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales.*

3. Bastida, Francisco, "La libertad de antena" Ed. Ariel. España, 1990

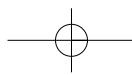
4. Recomendaciones en el mismo sentido fueron presentadas al gobierno de Guatemala en abril del mismo año.

5. Mecanismos Internacionales Para La Promoción de la Libertad De Expresión - Declaración Conjunta Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo por el Relator Especial de Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad De Expresión (OEA). 19 y 20/11/2001

6. UNESCO: World Communication Report 1998, pág. 148.

7. Reguillo Cruz, Rossana, Entrevista con la periodista María Seoane, octubre de 2001.

8. El Tribunal ha señalado que "es indispensable [...] la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar". *Cfr. La Colegiación Obligatoria de Periodistas.*



Ley de Servicios de Comunicación: los vaivenes del amor y el desamor

por *María Rosa Gómez**

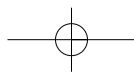
Luego de 25 años de democracia ininterrumpida, vuelven al ruedo la discusión y las expectativas ante el anuncio oficial de una Ley de Servicios de Comunicación que reemplazaría a la ley 22.285, sancionada en septiembre de 1980 por la dictadura militar y rubricada -entre otros- por Jorge Rafael Videla, José Alfredo Martínez de Hoz y Albano Harguindeguy.

Como pocas veces, sin embargo, se puede "pulsar" un notable entusiasmo en los sectores convocados a las rondas de consulta, la primera con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, otras posteriores, con Gabriel Mariotto, a cargo del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), ente creado por la ley de facto. ¿Cuáles son las razones que generan este entusiasmo? Tal vez porque en esta instancia, el tema de la ley coincide con una situación de alta conflictividad entre las principales empresas de medios y el Gobierno, entre otras razones, por la forma en que se abordó la cobertura de la crisis con el campo por la suba de las retenciones.

Es casi un secreto a voces que los anteproyectos que a lo largo de este cuarto de siglo tuvieron mayores posibilidades de prosperar, pasaban por el filtro de los expertos en políticas de comunicación habilitados por el *Grupo Clarín*, que sencillamente borran en bloque los artículos que fueran inconvenientes a sus intereses o dinámica de expansión.

Pese a la permanencia estructural de la ley 22.285 -independientemente de las modificaciones impulsadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín para eliminar aquellos artículos orientados a controlar y censurar las ideas disidentes al pensamiento de la Junta Militar de manera más flagrante- otras leyes "colaterales" impactaron sobre el andamiaje de la radiodifusión y el mapa de medios de la Argentina. Por ejemplo, el decreto 1613, de Alfonsín, que habilitó la recepción de señales emitidas a través de satélites de comunicaciones.

Durante el gobierno de Carlos Menem, quien asumió en medio de una profunda crisis económica y política, se aprobó la ley 23.696 que además del llamado a licitación de empresas estatales dispuso la eliminación de todas las disposiciones legales que obstaculizaran el accionar de los empresarios interesados en participar del llamado a concurso, por ejemplo: el inciso E del artículo 45 de la ley 22.285 y disposiciones residuales del decreto ley 15.460 que disponían la prohibición de acceso a licencias de radiodifusión a los propietarios o socios de empresas periodísticas nacionales o a quienes tuvieran vinculación con empresas periodísticas extranjeras. A la avanzada privatista y la pronunciada transferencia de activos a la órbita privada, Menem sumó a través del Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado con EE.UU. en 1991, aprobado por la Argentina un año después, la posibilidad de extranjerización de la propiedad de las empresas de medios, habilitando el acceso de capitales internacionales. El dispositivo legal para la concentración de la propiedad y el "aterrizaje" de corporaciones extranjeras en el mercado local quedaba de esta manera dispuesto para los interesados. Años más tarde, y como consecuencia de una nueva crisis -la de diciembre de 2001- ante el riesgo concreto de que los acreedores externos se hicieran de los activos de las empresas de medios, endeudadas en millones de dólares para posicionarse mejor en la disputa del mercado del cable, telefonía celular y otros emprendimientos, se aprobó la ley 25.750, de preservación de bienes y patrimonios culturales y se modificó la Ley de Quiebras. La 25.750, incluyó a las empresas de medios en el listado de Patrimonios Culturales a ser protegidos y tutelados por "la política del Estado Nacional" y estableció un tope del 30 por ciento a la participación de empresas extranjeras en el capital accionario de los medios de comunicación. En forma paralela, la



pesificación de los pasivos en dólares, licuó gran parte de la deuda adquirida por las empresas.

A su vez, la ley 24.522, eliminó el *cram down* que permitía al acreedor a hacerse cargo del directorio de una empresa deudora en la fase anterior al pedido de quiebra.

Bajo distintos efectos, todas esas leyes y decretos permitieron -principalmente- al *Grupo Clarín* y a otras empresas mediáticas "salvar la ropa" en una de las situaciones económicas más difíciles que haya atravesado el país.

En 2005, un nuevo decreto, el 527/5 extendió las licencias a los operadores de radio y televisión, obstaculizando la posibilidad de acceso a nuevos aspirantes. Así las cosas, sin necesidad de derogar la 22.285, el mapa de medios de la Argentina se adaptó a la globalización de los mercados integrados, mientras se concentraba la propiedad, se ampliaba la participación extranjera y se reducían las fuentes laborales tanto como la pluralidad informativa.

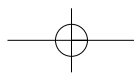
¿Por qué pensar que "ahora sí" se aprobará una ley de la democracia? En primer lugar por la condición creada por el enfrentamiento oficial con el *Grupo Clarín*. Sin embargo, el retaceo en el que han caído algunos analistas de medios que se habían pronunciado en forma optimista sobre el proyecto, indicarían que se teme el inicio de una "reconciliación" entre las partes -al menos parcial- y que algunos puntos muy duros del articulado original podrían haberse modificado.

Lo que dejaron trascender las organizaciones que participaron de alguna de las reuniones donde se expuso el borrador, permiten inferir, entre otros, los siguientes ítems: autorización a las cooperativas de servicios públicos para operar servicios de cable; limitación a la cantidad de licencias que cada grupo puede tener en cada localidad (una de televisión por cable, una de radio FM, un canal de aire y una radio en AM); límite del 30 por ciento al capital extranjero de la tenencia de accio-

nes de un medio; obligación de informar el nombre de cada uno de los accionistas del grupo y en qué otras empresas tienen diversificada su inversión; normalización de las radios comunitarias; distribución de frecuencias -gracias a la digitalización- a organizaciones sociales, gremios y otras entidades contribuyendo a la democratización del espacio radioeléctrico; protección del porcentaje de producción local de las programaciones; reparto en tercios de las "frecuencias de reserva" en una misma jurisdicción para empresas privadas, empresas públicas y ONGs; declaración de la radiodifusión como bien de "Orden público"; las licencias extendidas por el 527/5 no se tocarían; se analiza instalar la incompatibilidad de propiedad simultánea de medios gráficos y audiovisuales.

Cuando falta menos de un mes para que de acuerdo a los anuncios oficiales, el proyecto entre al Congreso, nadie sabe a ciencia cierta cuántos de estos postulados que atienden a gran parte de los reclamos sostenidos durante años por gremios, medios comunitarios y sectores académicos vayan a resistir los vaivenes de una "reconciliación". Algunos de los pioneros en la comunicación comunitaria de Argentina, afirman que con ley o sin ley, la situación de esos medios no va a cambiar en lo sustancial. La normalización les permitiría acceder a subsidios y créditos que los permisos precarios no les permitían, pero seguirían dependiendo de la venta de publicidad y de espacios de programación para subsistir y pagar salarios. Los sectores más optimistas, de todas maneras, no pueden evitar seguir con obsesión compulsiva los titulares del "gran diario argentino" mientras la cuenta regresiva está en marcha. ^[65]

* Profesora del Taller de Expresión III de la Carrera de Ciencias de la Comunicación.



Ley de Radiodifusión: historia, presente y futuro

por Ernesto Lamas*

1. Historia

La Ley de Radiodifusión estuvo vigente durante menos de cuatro años (1980-1983) en la dictadura y por más de veinticinco 1983-2008 en la democracia. A esta altura, ¿es la "ley de la dictadura"? ¿De cuál dictadura? ¿La de los genocidas o la armada por las empresas de medios comerciales en alianza con parlamentos sumisos y gestiones de Estado cómplices?

Desde 1983 hasta hoy -julio de 2008- hubo 37 proyectos de Ley de Radiodifusión que lograron estado parlamentario. Cada vez que uno de esos proyectos fue debatido, la cercanía de "las elecciones" justificó que los legisladores cajonearan el texto por temor a represalias de los medios de difusión. Una represalia que por muchos años tuvo nombre: síndrome Laferriere. Hubo una vez un senador radical llamado Ricardo Laferriere que tuvo la osadía de presentar un proyecto sobre el derecho a réplica. Por supuesto, el proyecto jamás llegó a ser tratado y el señor Laferriere dejó de salir en los medios de un día para el otro, terminando de manera abrupta su carrera política olvidado en algún rincón del Senado. Una manera efectiva de poner sobre aviso a cualquier otro legislador.

La dictadura militar con su política de aniquilación del campo popular creó las condiciones para que el neoliberalismo, con apogeo en la presidencia de Menem, completara la extranjerización de la economía. En el campo de la radiodifusión se puede hacer un análisis similar. La dictadura promulgó la ley 22.285 y Menem profundizó su carácter autoritario y no democrático con las reformas que permitieron el ingreso del capital extranjero y la concentración, con la consiguiente creación de los monopolios.

No es una casualidad que las únicas dos leyes todavía vigentes de las impuestas por la dictadura sean la de radiodifusión y la que regula las entidades financieras. Sin embargo, también hay que señalar que la ley no es nada por sí misma. Hay que prestar la adecuada atención a las condiciones de su aplicación y a leyes y resoluciones que afectan al desarrollo de los medios de comunicación pero que

exceden el ámbito específico: las disposiciones impositivas, las condonaciones de deudas, la Ley de Bienes Culturales, el (no) soterramiento del tendido del cable en la Ciudad de Buenos Aires, etcétera. "Nada es ilegal si cien hombres de negocios deciden hacerlo", se dice por ahí.

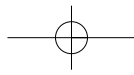
Una Ley de Radiodifusión de la democracia no es únicamente una cuestión administrativa o de reparto de las frecuencias, es un problema de Derechos Humanos. La radiodifusión no debería ser una actividad sujeta al libre comercio, debería ser una actividad sujeta a garantías de diversidad, pluralidad y acceso. Acceso a recibir, acceso a producir. Ninguno de los principios de universalidad se cumplen en nuestro país.

En el año 2000 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio a conocer una Declaración de principios que fue la base para frenar las subastas de frecuencias en Paraguay y Guatemala. Dichos principios dicen que los oligopolios y monopolios en la comunicación social afectan la democracia porque restringen la libertad de expresión. Este debería ser el punto de partida de una nueva ley. Existe más y buena letra para inspirar a legisladores en los trabajos realizados por la Coalición para una Radiodifusión Democrática¹ y en los Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria propuestos por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)².

Situar las políticas públicas de comunicación en el terreno de los Derechos Humanos no significa sustraerlas del territorio de la lucha social, política, cultural. Evitar la concentración de medios de comunicación es evitar el desarrollo pleno del modelo capitalista neoliberal para el que si hay algún lugar para los Derechos Humanos es el que decidan los merca-

1. <http://www.coalicion.org.ar>

2. <http://legislaciones.amarc.org/Principios/PrincipiosMarcoRegulatorio.htm>



dos. Sería bueno tener en cuenta esta cuestión a la hora de analizar prolijos discursos oficiales sobre la democratización de los medios, al tiempo que se conservan los modelos de acumulación capitalista.

2. Presente

Cristina Fernández de Kirchner habló en uno de los actos en Plaza de Mayo de los "generales multimediáticos". Esos generales afianzaron su tropa y fortalecieron los ejércitos -para seguir con la metáfora militar- durante el gobierno de Néstor Kirchner. Ahora se intenta justificar el decreto 527 con razones económicas -las empresas necesitaban recuperarse de la crisis económica, había que salvarlas de la quiebra, como si la economía de los medios no tuviera nada que ver con la economía política.

Esta coyuntura que vivimos hoy con el tema de la radiodifusión en la agenda tuvo su antecedente en 2001. Ese año aparecieron los primeros indicios de vulnerabilidad de los medios comerciales al menos en lo que hace a la incidencia desde una supuesta neutralidad e independencia.

Con el lema de la libertad de expresión como bandera, esos medios no disimularon al intentar manipular a la "opinión pública" para ubicar a los movimientos sociales como golpistas e insurrectos, llegando al pico de su cinismo con la bochornosa tapa de *Clarín* "La crisis causó 2 nuevas muertes". "Libertad de expresión" que no publica una línea sobre el papel de esas empresas de medios durante la dictadura militar.

Esta coyuntura debería permitirnos ir más allá del pedido de una ley de la democracia y reclamar que -así como existe una decisión de juzgar los crímenes de la dictadura y encarcelar a los responsables- se revisen los negocios concretados en esos años oscuros en los que estas empresas se quedaron, por ejemplo, con *Papel Prensa* y aun no está claro si realmente pagaron por las acciones que el Estado obligó a desprenderse a la familia Gravier en noviembre de 1976.

¿Es mucho pedir que esos medios hagan una autocrítica y pidan perdón a la ciu-

dadanía por la complicidad con la dictadura? Este es un buen momento para exigirlo.

3. Futuro

Aquellos sectores que representamos un pedido democratizador del mapa de los medios en nuestro país no deberíamos dejar pasar la oportunidad tanto de apoyar la decisión política de contar con una nueva ley como de intentar incidir en el texto y reglamentación de dicha norma. Nuestra Facultad está ante una oportunidad histórica. No sólo porque está en condiciones de aportar la inteligencia acumulada en estos años sino también porque puede aportar una mirada desde las experiencias sistematizadas por las carreras, las cátedras que estudian y producen sobre el tema, y muchas y muchos tesisistas que lo han trabajado. Todo un corpus teórico que está vivo en nuestra Facultad y que tiene la oportunidad de emerger y hacerse visible más allá de las paredes de las sedes que hoy ocupamos. En Quimilí, en el centro geográfico de la provincia de Santiago del Estero, hasta hace unos pocos años resultaba más fácil para un poblador del pueblo enterarse del estado del tiempo en Bs. As. que de un choque en la ruta cercana. En 2003 el Movimiento Campesino de Santiago del Estero creó una radio -*FM Del Monte*- que es gestionada por el movimiento e incluye en su programación información, música y entretenimiento.

Esta radio es una de las cientos que existen en el país a pesar de la falta de una ley de la democracia. De esas radios comunitarias que surgieron de a cientos en los ochenta y comienzos de los noventa -y que como la radio del MoCaSE aún siguen naciendo- han logrado sobrevivir sólo aquellas que se insertaron en sus comunidades, afrontando enormes dificultades, muchas de ellas derivadas de la falta de una ley: ahogo económico por ausencia de apoyo estatal, alegalidad que impide realizar gestiones para la búsqueda de fondos genuinos, persecución de los organismos que controlan la radiodifusión -que decomisan los equipos de una radio comunitaria en Morón mientras uno de los canales de televisión

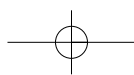
por aire tiene una estructura de propiedad que viola la Ley de Bienes Culturales. En la nueva ley es fundamental que se garantice un tercio del uso del espectro para medios de comunicación gestionados por entidades sin fines de lucro, priorizando para la asignación de frecuencias la inserción de esas entidades en su comunidad.

Hay que señalar también que durante la mayor parte de nuestra historia como carrera de Comunicación Social, no hemos encontrado una forma organizada y sistemática de apoyar a los proyectos de comunicación. De contribuir a dar visibilidad, fortalecer con la investigación, con la formación de los estudiantes, con las políticas de extensión desde el espacio universitario. Existen experiencias aisladas, docentes y alumnas y alumnos comprometidos. Pero es mucho más lo que se denuncia a la industria cultural que lo que se promueve, facilita y acompaña la emergencia de una nueva comunicación.

Necesitamos una nueva Ley de Radiodifusión. Una ley democrática. Una ley que garantice el ejercicio universal del derecho a buscar, recibir y producir comunicación, vivamos en el lugar del país que vivamos.

Y también necesitamos que los medios de comunicación que no son grandes vendedores de publicidad, que no son ideología vestida de sentido de común, que no titulan según los negocios que tienen, crezcan, amplíen sus espacios, mejoren sus condiciones, que las personas que emprenden esos medios tengan facilidades para formarse, para gestionar recursos, para organizar sus actividades, para encontrarse con personas interesadas en ellos. Como "expertos", "profesionales", "especialistas", en/de la comunicación no deberíamos sentirnos ajenos a ninguna de las dos necesidades. ^{CS}

**Docente de Taller de Expresión III de la Carrera de Ciencias de la Comunicación.*



Medios y Estado: los términos de un debate

por Santiago Gandara*

Hasta el día previo a instalar la discusión sobre los medios masivos, el Gobierno sostenía una relación que, más allá de ocasionales "crispaciones" -como le gusta caracterizar a la prensa gráfica al humor presidencial-, aseguraba, de un lado, la continuidad de las licencias por más de una década y, del otro, la concentración de la televisión por cable en las ya grandes manos del *Grupo Clarín*, que, como se sabe, se convirtió, un día después, en el enemigo número uno.

¿Qué pasó para que el "escenario" se haya dado vuelta? ¿Por qué cambió la "agenda"? Se dice: el Gobierno reaccionó frente a un tratamiento sesgado del *lock out* patronal agrario -al que los medios traducen de manera militante como "paro del campo"- y a una representación discriminadora de aquellos que se movilizaban en apoyo de las medidas oficiales. No queremos extendernos en el punto, pero queda claro que el informe de las autoridades de la Facultad de Ciencias Sociales legitimó "científicamente" las presunciones del Gobierno.

Estas situaciones -el antes y el después- son conocidas. Las recuperamos porque nos parece que ambas deberían incorporarse a la hora de debatir una nueva ley de comunicación. Eso, si aceptamos que es verdad que se promueve la derogación de la ley 22.285, que existe ya el borrador de una nueva, que se va abrir un amplio debate...

Los días previos: de la dictadura a la democracia

A la actual Ley de Radiodifusión se la denomina -caracteriza- como la "ley de la dictadura", dando cuenta de su origen, en 1980, y estableciendo una suerte de línea de frontera entre dictadura y democracia, un expediente relativamente sencillo que sosiega a cualquier espíritu. La cruda evidencia de que tal ley mantiene su vigencia hasta la actualidad se reconoce apenas como una "deuda" de la democracia, entre

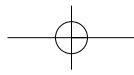
otras tantas que los sucesivos gobiernos han honrado desde entonces.

Planteado en estos términos, la etiqueta "dictadura" denuncia menos de lo que oculta: que la ley es *también* de la democracia. O, en otros términos, que la vigencia de esa ley expresa la continuidad de una política de comunicación que atravesó la última etapa de la dictadura y un cuarto de siglo de gobiernos democráticos.

Pero todavía más: no tanto continuidad como profundización de la política comunicacional que nació con Videla. De hecho, la ley no "sufrió" sino que más bien incorporó modificaciones que, lejos de apuntar a la democratización de los medios y la comunicación social, favorecieron la privatización y la concentración monopólica del sistema mediático: desde Raúl Alfonsín, pasando por Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Kirchner.

En conjunto, durante estas presidencias se eliminaron restricciones para que los propietarios de medios gráficos puedan acceder a las frecuencias de radiodifusión, se privatizaron los canales abiertos, se habilitaron los grandes monopolios, se extendieron los plazos de vencimiento de las licencias, se expandió y se favoreció la concentración de la televisión por cable, entre otras iniciativas que apuntalaron y afinaron la línea más concentradora y autoritaria de la "vieja" ley.

¿No se llama a esto "políticas de Estado", esas orientaciones que a la prensa sería le fascina explicar como aquello que estaría más allá de los intereses "partidarios"? ¿No expresa esta política -bajo la dictadura, en la democracia- la profunda "alianza" entre el Estado y los medios privados? Con estas relaciones, ¿no se maceró el consenso necesario para llevar adelante, en cada etapa y frente a cada oportunidad, otras tantas políticas y se fraguaron los grupos multimédios? Este proceso que resumimos, ¿no ilustra aquellas tesis sobre la naturaleza del Estado, sus apar-



tos ideológicos y su funcionamiento masivo, citadas tan a menudo en el momento fundacional del campo de la investigación en comunicación en América Latina?

Los días posteriores: mitologías propias y ajenas

En algunas intervenciones desde la academia y desde el campo periodístico se han comenzado a rescatar autores, libros, problemáticas y conceptos tales como "manipulación" y "estereotipo": desde lecturas ideológicas, pasando por artículos que recuperan explícitamente esa "nueva historia vieja" de los estudios latinoamericanos de comunicación, hasta, digamos, la sección *Mitologías* del diario *Página/12*.

Nos interesa menos discutir esta rehabilitación de la etapa de los sesenta y setenta -su oportunidad y el criterio de selección de algunos conceptos por otros- que recuperar el otro eje, el hecho que disparó el debate sobre el rol de los medios: el tratamiento racista y clasista de los manifestantes que apoyaban al Gobierno.

Sobraban los casos. Como el de aquel "chacarero" que aludía a los camioneros como "negros villeros". Una ilustración acabada del funcionamiento del *mito* -un lenguaje segundo que solapa al primero- a tal punto que, cuando el periodista le repregunta por sus dichos para ponerlo en evidencia, el "chacarero" se muestra sorprendido ante la imposibilidad de discernir que puede haber una forma no racista para referirse a quienes estaban del otro lado de la ruta.

Sólo si consideramos las representaciones de los piqueteros construidas por los medios desde mediados de 2001 hasta hoy -y hay una enorme cantidad de tesinas de graduados de Comunicación al respecto- advertiríamos casi idénticos estereotipos y actitudes racistas. Son los núcleos ideológicos de los medios que tienden a expresarse en términos de oposiciones binarias,

una de las cuales representa todos los males de la Tierra.

Y podríamos sumar las representaciones de los trabajadores ocupados cuando cortan las rutas, se movilizan por las calles, paralizan sus actividades. Eso, cuando se representan. Porque admitamos que en la mayoría de las oportunidades tales conflictos no circulan por los medios. O se construyen desde otra perspectiva (oficial, patronal o estatal): para los medios, los delegados del subterráneo siguen enfrascados en una disputa gremial que "golpea", cuándo no, a los usuarios.

Ampliamos los ejemplos no para recusar la denuncia sobre los abusos ideológicos en el "conflicto del campo" sino para ponerla en el cuadro general del funcionamiento de los medios. Estas representaciones -íbamos a escribir "represiones"- ideológicas ¿no forman parte de un menú *compartido* por el Estado y los medios a la hora de disciplinar el conflicto social? ¿No cumplen un servicio -de mistificación antes que de comunicación- el tratamiento de la represión a los trabajadores del INDEC o del Casino, tamizado a través de la matriz ideológica burda y eficaz de los medios, casos en los que estos rezuman tanto o más clasismo y racismo? ¿No es este tipo de tratamientos el que explica -buena parte, digamos para matizar- del proceso de alianza entre los medios y el Estado que resumimos en el apartado anterior?

En tren de exhumar una cita pertinente para cerrar estas observaciones, leemos: *"Los medios de comunicación de masas [...] pertenecen a la esfera de una ideología de clase dominante y constituyen soportes de la ideología llamada genéricamente burguesa. [...] En la medida en que esta clase monopoliza los medios de producción y domina la estructura del poder de la información, será su visión particular del mundo la que tenderá a imponerse como visión general de ese mismo mundo."*

Tal fragmento forma parte de un traba-

jo publicado por Armand Mattelart en 1970, en Santiago de Chile. Se nos dirá que integra la prehistoria del campo de la investigación en comunicación. Y es cierto. Desde los ochenta, correlativamente al proceso de "apertura" democrática, las definiciones de ese fragmento fueron puestas en crisis -ideología, dominación, clase- para proponer sus reemplazos, ajustes de cuentas y definitivas vueltas de página. Ya en los noventa se sepultaron al calor de la expansión del negocio mediático y de las teorías que rimaban mercado con democracia. Luego, sin tales conceptos fue imposible decir algo sobre el poder.

Conclusiones

Porque ¿no trata de eso el debate que se nos propone? Del poder de los medios, claro. De su poder para hacer circular estereotipos, construir representaciones racistas y clasistas, tanto más porque operan de manera monopólica. Pero también -y eso en el debate está ausente o sólo se admite en alguna parentética- se trata de subrayar el poder del Gobierno, que cuenta con el aparato del Estado, desde donde mantuvo y profundizó una política de comunicación privatizadora y concentrada para poder negociar -entre otras cosas y sin demasiados sobresaltos- su propia representación en los medios.

Ni "privatizar" la discusión hasta naturalizar la existencia de los grupos mediáticos -porque eso, dirán, aseguraría no sabemos bien qué equilibrio comunicacional o político- ni "estatizar" el debate para subordinar a los fines del Gobierno y el Estado -que sólo actuarían para regimenter los contenidos que lo jaquean o a los medios comunitarios que requerirían su financiamiento para sobrevivir- el legítimo derecho por una comunicación masiva, libre y pública para los trabajadores y el pueblo. ⁶⁵

*Profesor de Teorías y Práctica de la Comunicación II de la Carrera de Ciencias de la Comunicación

