

¿Libertad de empresa o derecho humano? La participación de los movimientos sociales de comunicación en el escenario internacional entre 1996 y 2016.

El caso argentino.

Resumen:

Entre el año 2000 y el año 2014 se sancionaron nuevas leyes de comunicación en varios países de América Latina que modificaron la estructura existente en los respectivos sistemas de medios y establecieron a la comunicación como un derecho humano, como contracara al paradigma de la OMC que buscaba regular a las industrias culturales desde el libre comercio. Esa transformación fue producto de más de dos décadas de proyectos y debates en torno a las políticas de comunicación. En este marco, el rol de las organizaciones sociales en defensa del derecho a la comunicación fue muy relevante y tuvo diferentes estrategias de acción. Esta ponencia pretende analizar la participación de los movimientos sociales de comunicación en organismos multilaterales (UNESCO, OEA y ONU) con el fin de incidir en la creación de normativas para políticas públicas de comunicación en sus países de origen y en los estándares internacionales sobre esas cuestiones. El caso particular que trataremos es el de la experiencia Argentina entre 1996 y 2016 y la repercusión que tuvo esta participación en la redacción y el espíritu de la Ley 26.522 y las modificaciones posteriores.

Palabras claves: derecho a la comunicación; leyes de comunicación; sociedad civil, organismos multilaterales.

Entre el año 2000 y el año 2014 se sancionaron nuevas leyes de comunicación en cinco países de América Latina (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Uruguay)¹ que modificaron la estructura existente en los respectivos sistemas de medios.

¹ Argentina (2009) - Ley Servicios de Comunicación Audiovisual Nº26.522; Venezuela (2011) – Ley Orgánica de Telecomunicaciones, No. 39.610; Bolivia (2011) - Ley General de Telecomunicaciones, No. 164; Ecuador (2014) - Ley Orgánica de Comunicación; Uruguay (2014) – Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, N° 19.307. Además de estas cinco, se sancionaron otras siete sobre radiodifusión y telecomunicaciones, pero no tuvieron el mismo carácter de reforma sustancial.

Estas nuevas leyes de comunicación fueron influenciadas parcialmente, tanto en su espíritu como en la letra, por concepciones que ya se venían afirmando en algunos organismos multilaterales (principalmente Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y Relatoría Especial de Libertad de Opinión y Expresión/Organización Naciones Unidas - ONU). Nos parece importante relevar cómo fueron esos recorridos y qué otros poderes e influencias atravesaron las discusiones y se plasmaron o no en las leyes, dado que la elección de ese perfil tiene consecuencias sobre el futuro diseño de políticas públicas de comunicación. Las corrientes que se enfrentaron a esta perspectiva de la comunicación como derecho provenían, sobre todo, de Estados Unidos y los países que iban conformando el bloque de poder dominante después de la Segunda Guerra Mundial y que, en las décadas subsiguientes disputarían el reparto, ya no del territorio, pero sí de los mercados internacionales. Detrás de estos poderes, también había organismos internacionales que sostuvieron las posiciones y defendieron la concepción de la comunicación como negocio, entre ellos la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Por otra parte, la participación ciudadana fue particularmente intensa en estas instancias e involucró, en muchos casos, una relación directa con organismos nacionales e internacionales. Creemos que ésto es posible sólo cuando las condiciones externas e internas permiten que se abra un espacio de participación y diálogo en estos ámbitos de discusión y toma de decisiones. Cuando ésto no sucede, los movimientos sociales suelen recurrir a estrategias de acción contenciosa y confrontativa necesarias para ejercer presión/tensión ante estos espacios de deliberación. Sin embargo, cuando las relaciones de fuerza permiten esta participación, resulta interesante analizar la capacidad de incidencia y de penetración de discursos y nociones construidas desde los movimientos sociales, en los corpus oficiales nacionales e internacionales.

El Informe MacBride: el hito que mostró las cartas del juego

Un elemento de innegable influencia en los movimientos sociales que luchan por la democratización de las comunicaciones y que se considera fundante en el giro que tomara Naciones Unidas sobre el tema fue el *Informe MacBride. Un Solo Mundo, Voces Múltiples*. El documento lo encargó UNESCO, que creó una Comisión² en 1976 para estudiar los problemas de la comunicación y contribuir a los debates se venía dando en los encuentros internacionales sobre la distinción entre noticia como mercancía, información como bien social y las comunicaciones como servicio público y la necesidad de Políticas Nacionales de Comunicación (especialmente para países en vías de desarrollo). Este debate había comenzado con el Movimiento de los No Alineados (Conferencia de Argel, 1973) y la incidencia de países que cada vez más se resistían a actuar bajo la órbita de un mundo bipolar³ y reclamaban independencia política, económica y también cultural. La modificación en las relaciones de fuerza que se iban produciendo al interior del organismo, sumado a los debates que se multiplicaban dentro de los propios países del “Tercer Mundo”, hizo que se empezase a cuestionar los desequilibrios en los flujos de información y comunicación. Se discutía con la mirada de los países centrales sobre el “libre flujo de información” (*free flow of information*) que había predominado en Naciones Unidas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y que reflejaba los intereses de EE.UU⁴, favoreciendo las agencias de noticias norteamericanas y, sobre todo, enfatizando que los Estados no debían de poner ningún impedimento a la libre constitución y funcionamiento de las empresas de medios. Esta corriente del “libre flujo de la información” estaba basada, principalmente, en el concepto de derecho a la información, ya instituido por la ONU y por el Artículo 19º la Declaración Universal de Derechos Humanos, y era sostenida no sólo por los Estados Unidos y otros países centrales, sino también por las principales

² Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, cuyo presidente sería Sean MacBride, premio Nobel de la Paz, político irlandés y fundador de Amnesty International, entre otras actividades.

³ Esto fue la consecuencia directa, dentro del Sistema de Naciones Unidas, de la incorporación de nuevos países asiáticos y africanos, debido a la descolonización. En este caso, el sistema de “un país, un voto”, fue decisivo.

⁴ El 1946 el Embajador de Estados Unidos de América ante la UNESCO, Archibald MacLeish, logra que se incorpore este concepto en el Acta Constitutiva de la organización. Luego se crea una División de Medios de Comunicación con una sección específica sobre Flujos de Información que asegura la línea de trabajo.

patronales de medios, que defendían, detrás de esos argumentos, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado y del flujo de capitales relacionados con la comunicación.

Fue el Informe McBride el que agregó el concepto de comunicación al Nuevo Orden Internacional de la Información (NOII, que desde ahí se denominó Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación - NOMIC)⁵ y planteó por primera vez de manera explícita la relación entre la comunicación, el poder empresarial y la democracia y que recogió el concepto de comunicación (y del derecho a la comunicación, que ya había planteado Jean D'Arcy⁶) como una instancia más amplia que la mera información. El informe también introdujo la concepción de "democratización de las comunicaciones"⁷ en los documentos oficiales.

En la Comisión había algunos latinoamericanos, entre ellos Gabriel García Márquez y Juan Somavía (que luego sería Director General de la OIT) que dejarían constancia de los temas que venían preocupando a América Latina: "la cuestión de la democratización" y la descentralización para luchar contra el "poder concentrado en manos de los intereses comerciales y burocráticos", entre otros. Otra cuestión que queda plasmada en el informe, gracias a su intervención, es la concepción de la comunicación no sólo como "noticias", sino como parte constitutiva de los procesos sociales y de la organización de las sociedades. Esta noción, que considera que excede no sólo los negocios sino incluso a la profesionalización, está vinculada al concepto de comunicación como derecho humano, de todas y de todos. Algo que los movimientos sociales en América Latina venían llevando a la práctica desde años antes y que atravesaba todas las discusiones.

⁵ Expresión que terminó asustando a la misma UNESCO, que luego eliminó la sigla, acechada por la salida de Estados Unidos de la UNESCO en 1985 y de Gran Bretaña en 1986 y la resistencia de otros países que condenaban las PNC como atentado a la libertad de expresión e intromisión de los Estados en la libre circulación de la información.

⁶ Jean D'Arcy, Director de la Radio y de los Servicios Visuales de la Oficina de Información de la ONU fue, en 1969, el primero en definir y reivindicar el derecho a la comunicación como un nuevo derecho del hombre, por encima o más allá del derecho a la información, señalando que en un futuro, el derecho a la comunicación debería formar parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁷ Roncagliolo, Rafael: "Comunicación y democracia en el debate internacional", Revista Chasqui N°7, 1983.

La Ronda Uruguay y el contraataque de la OMC: a barajar y dar de nuevo

Pero el debate se agudizaba. La caída de la URSS y la entronización del mercado como regulador social predominaron también en las miradas sobre la comunicación. Como muestra de esto, a partir de la “Ronda Uruguay” de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que se llevó a cabo entre 1986 y 1993, los bienes culturales y los servicios pasan a la órbita de ese organismo, situación que es resistida por Francia que plantea la “excepción cultural”, elemento que serviría para defender la independencia de estas áreas de la lógica del liberalismo y que permitiría llegar a la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Esta situación, en palabras de Mastrini, De Charras y Fariña (Mastrini et al 2013), “se trata de un acontecimiento que marca un antes y un después” en la relación cultura/comunicación y mercado. La OMC y los países que la lideraban (EE.UU. principalmente) imprimen un sesgo economicista y buscan modificar las regulaciones del sector comunicación/cultura, buscando generar un mercado global que les sea favorable. Este viraje tuvo consecuencias concretas para los sistemas de medios y las industrias culturales de gran parte de América Latina. Los tratados bilaterales y en los acuerdos derivados del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) favorecerían la concentración mediática y la pérdida de soberanía comunicacional en muchos de estos países.

En cuanto a la UNESCO, la salida de Estados Unidos (1985) y la de Gran Bretaña (1986) drenó gran parte de los fondos de la institución, dificultando a puesta en funcionamiento de los principios del NOMIC. Sin embargo, si bien el debate se estaba cerrando en cuanto a las principales potencias a favor de las corrientes pro mercado (y con una desvalorización cada vez mayor del papel de la UNESCO como espacio de decisión), otros actores empezaban a cobrar protagonismo y continuaban las discusiones.

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI): las organizaciones de la sociedad civil entran a la cancha

Estas políticas económicas de “libre comercio” generaron resistencias tanto desde las organizaciones de la sociedad civil como dentro la misma UNESCO. Por otra parte, veinte años después del aquél “Informe MacBride”, el escenario de la comunicación necesitaba replantearse algunas cuestiones. Las empresas de tecnología y los grandes conglomerados de medios eran actores (como lo son hoy) que movían recursos millonarios y que tenían incidencia y necesidad de políticas públicas que respondiesen a su mercado en expansión y a su crecimiento tecnológico.

La UNESCO, escuchando a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y al debate que volvía a abrirse, propició en 2003 y 2005 una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). La CMSI tuvo un sesgo fuertemente tecnocrático, respondiendo también a otros de los debates del momento. Tanto la UIT como las mismas empresas multinacionales de tecnología tuvieron un papel determinante, y al decir de Armand Mattelart “jamás se ha visto tan claro el proyecto hegemónico de gobernanza mundial a través de la construcción de la integración del mundo mediante las tecnologías”.⁸

Pero a pesar de la preponderancia de la mirada tecnocrática, en la Cumbre se introdujo otro elemento que sería importante en la relación de fuerzas que se estaba construyendo en regiones como América Latina y que aportaría al debate de concepciones sobre los derechos de la comunicación y la relación con la democracia. La CMSI abrió un espacio para la participación de las organizaciones no gubernamentales (tercer sector) en las conferencias preparatorias a la Cumbre. Esa apertura no tenía precedentes⁹, y tuvo consecuencias tanto para la dinámica interna

⁸ Armand Mattelart en Loreti, Damián; Mastrini, Guillermo y Baranchuk, Mariana (comp.) (2007). Participación y democracia en la Sociedad de la Información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación. Prometeo Libros, Buenos Aires.

⁹ “Dentro de la familia de la ONU, es la primera organización que incorpora al sector privado a la mesa de discusión. Porque la industria de las telecomunicaciones es potentísima, va delante del mercado y por lo tanto necesita regulaciones para luego colocar su producto”, Cristian Jensen en Mastrini,

de las organizaciones como para los documentos que surgieron de la cumbre. Hasta este momento, la participación en los debates se restringía a los Estados y a algunos (mayormente varones) académicos o representantes individuales reconocidos. Incluso en la Comisión MacBride, por ejemplo, que tenía pretensiones de ampliación democrática, se refleja esa representación de una sociedad civil restringida a los nombres individuales del periodismo y la academia¹⁰.

Las experiencias de resistencia popular que atravesaban el continente habían devenido en correlatos comunicacionales y en discusiones teóricas al respecto. Y en redes de medios de comunicación y producción. Entre 1972 y mediados de los años '90 se fueron conformando redes de organizaciones vinculadas a la comunicación en América Latina. Redes que construyeron sentidos e intercambiaron experiencias y conceptos, siempre resonando en los territorios. La Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER - 1972); ALAI (Agencia Latinoamericana de Información - 1977); Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC - 1983), la actual Asociación Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación, SIGNIS ALC (OCCLAC- 1987),. Por otra parte, desde 1959, y a partir precisamente de fondos de la UNESCO, se había creado CIESPAL (el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina), desde donde saldrían y se mantendrían muchas de las discusiones sobre la relación entre comunicación y democracia, los Derechos a la

Guillermo y Califano, Bernardette (comp), La sociedad de la información en la Argentina, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2006.

¹⁰ A pesar de que dos años antes había comenzado la "Década de las mujeres" en las Naciones Unidas (1975-1985), cuando se conformó la Comisión MacBride no había ni una mujer entre los 16 miembros. Se sumó una, Betty Zimmerman, cuando Marshall McLuhan dejase su lugar vacante por un tema personal (antes de que ella llegara, llamaban a la Comisión "Los 16 **hombres** sabios". No sólo era la única mujer (y por reemplazo...) sino que siendo en ese momento la Directora de Radio Canada International, era la única que venía de los medios audiovisuales (*electronic media*). Fue a instancias de su participación, que se realizó un informe de investigación en 1979 sobre las mujeres y la comunicación (*Derecho Iguales para las mujeres*, pág. 162, Informe MacBride, 1980). Uno sólo sobre la temática entre los casi 100 informes preliminares que realizó la Comisión entre 1977 y 1980.

De hecho, en el informe final, se habla de los derechos de las mujeres en relación a la comunicación sólo en una de los ochenta y dos recomendaciones. La misma Zimmerman plantea que esta mirada (que hoy llamaríamos perspectiva de género) debería recorrer el resto del informe.

Comunicación, Información y Libertad de Expresión y también las Políticas Nacionales de Comunicación.

Para pensar el rol de la sociedad civil y de lo que luego serían movimientos sociales por la democratización de las comunicaciones, nos parece interesante la recuperación que hace Kejval (2018) acerca de una reunión fundante, el Seminario “Democratizar el Espectro Radioeléctrico”, que se llevó a cabo en Pozo de Rosas, Venezuela en 1996. Allí se reunieron, representando a diversos países de América Latina: coordinadoras nacionales y representantes de medios comunitarios; abogados y directivos de 10 redes y organismos internacionales. Se emitió una declaración conjunta que comprendió la radiodifusión como “el ejercicio del derecho humano básico de expresión e información a través de un soporte tecnológico”. Kejval agrega que tanto *“este encuentro, como su declaración final, dieron inicio a una estrategia internacional de incidencia, motorizada por las redes de radios junto con otros actores, que cobrará mayor impulso en los años siguientes, y que será de vital importancia para impulsar la democratización de las comunicaciones y nuevos marcos legales en la región”*¹¹.

Unos años antes se había organizado el Primer Encuentro Latinoamericano de Comunicación Alternativa y Popular (Quito, Ecuador / 1993) , que planteaba *“promover la articulación de un amplio movimiento en favor de la democratización de la comunicación, como parte de la democratización global de la sociedad”*¹². En su Declaración de Quito, se habló de la comunicación como *“un Derecho de un Pueblo”*, denunciando *“la privatización y concentración de los medios de comunicación en pocas manos”*, describiendo la nueva realidad como una *“globalización de la información, en el que juega un papel determinante la irrupción de nuevas tecnologías”* y, sobre todo, enfatizando que siempre se reivindica el *“derecho a las personas a informar y ser*

¹¹ *“las redes de radios desarrollaron una política tendiente a incidir en los debates internacionales sobre el derecho a la comunicación y en los estándares internacionales en materia de derecho a la libertad de expresión y a la información, de tal modo de ejercer presión en los marcos regulatorios dispuestos por los estados nacionales. {...} Resultado de esa política fue el reconocimiento de los medios comunitarios en diversas declaraciones.”* (KEJVAL, 2018, pág. 148).

¹² Memoria del Encuentro Latinoamericano de Medios de Comunicación Alternativa y Popular, ALAI, Quito, diciembre 1993, en León, Osvaldo: Comunicación popular: Una perspectiva anti-hegemónica”, Alainet.org, noviembre 2008. <https://www.alainet.org/es/active/25025>

informadas”, pero no se habla de la necesidad y “*derecho de garantizar el acceso de todas las personas y grupos sociales*” (es importante destacar acá el concepto de lo colectivo, de la comunidad, más allá del individuo) “*a los medios de comunicación en igualdad de oportunidades*”. En este punto, el documento remarcaba la importancia de que entrasen a jugar las legislaciones nacionales y el sistema de tenencia de los medios¹³. Esos conceptos fueron el núcleo de una propuesta sobre el Derecho a la Comunicación elevada a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Viena, junio 1993).

Un año después, en 1994, nace la idea de una Red de Comunicación de América Latina (G8), que fue un acuerdo Interinstitucional para el Desarrollo de la Comunicación en América Latina y el Caribe donde ocho instituciones regionales signaron la confianza en la construcción de un proyecto latinoamericano. Esta red organiza Encuentros Regionales (como el Festival de Radioapasionados y Televisarios en 1995 de Quito), que reúnen a centenares de comunicadores y comunicadoras comunitarios y populares de todos los países de América Latina y el Caribe. También participan, como organizaciones y redes, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre a partir de 2001, espacio que se vuelve fuente de debates enriquecedores sobre la problemática.

Después de todo este trabajo intenso de intercambio de ideas, experiencias y propuestas de política pública, la invitación a participar en las dos instancias de la Cumbre (Ginebra, 2003 y Túnez, 2005) y en las del Comité Preparatorio (PrepComs¹⁴) fue muy debatida por las organizaciones sociales. La expectativa en que la voz de la sociedad clamando por democratización de las comunicaciones se plasmase en un texto oficial eran bajas. Era claro que la Cumbre, dirigida por la UIT, iba a ser “el broche de oro” de más de una década de políticas neoliberales en el sector. La consolidación del poder de las empresas de medios y tecnología ya mostraba que tenían más

¹³ *Declaración de Quito*, Revista Chasqui 46, Quito, Ecuador, julio 1993.

¹⁴ PrepCom-1 (24 al 26 de junio de 2004 / Túnez); PrepCom-2 (17 al 25 de febrero de 2005 / Suiza); y PrepCom-3 (19 al 30 de septiembre de 2005 / Suiza). Participaron más de 19.000 personas provenientes de 174 países en esta etapa (desde Jefes de Estado hasta representantes del sector empresarial, ONGs y entidades de la sociedad civil).

velocidad, poder e incidencia en las políticas y las economías sectoriales que los Estados Nacionales. ¿Qué lugar podrían ocupar las organizaciones que representaban a los intereses de los pueblos? Pero luego de muchos debates al interior de las mismas se decidió no sólo ir, sino trabajar por una mirada unificada y clara de la posición de la llamada sociedad civil en la Cumbre.

Se creó entonces la Campaña Por el Derecho a la Comunicación en la Sociedad de la Información (CRIS por su sigla en inglés, *Communication Rights in the Information Society*), que agrupó a varias de las organizaciones de comunicación antes nombradas¹⁵ y que fue, de hecho, una de las representantes de la sociedad civil en la pre-cumbre. Esta campaña dejaría huella en quienes formaron parte de ella para posteriores discusiones, pero también legitimó el accionar de estos movimientos en relación al debate de la comunicación. Fue desde esa representación que se luchó para poner en la agenda de la CMSI la problemática de la diversidad de los medios y la existencia y necesidades de los medios libres e independientes. Y más allá de las diferencias en miradas, ideologías e incluso representación que tenían las organizaciones que participaron de las conferencias preparatorias de la CMSI, acordaron todas en la defensa del derecho a la comunicación como medio para afianzar los derechos humanos y fortalecer la vida económica, social y cultural de las sociedades.

El resultado de la Cumbre resultó insuficiente para los objetivos que tenían estas organizaciones. El concepto de “Comunicación” (y mucho menos el derecho humano a ella) no apareció casi en los documentos oficiales finales, privilegiando siempre el de “Información”..

Sin embargo se logró frenar, en alguna medida, el avance absoluto de las empresas y la mirada de la comunicación como comercio. Quedaron debates abiertos acerca del acceso, apropiación y uso social de las TIC's y sobre la necesidad de hablar y formular el derecho humano a la comunicación (aunque sea en las PreComs). Se

¹⁵ La Campaña CRIS la conformaron, entre otras: ALAI, ALER, APC, AMARC, CAMECO, CCNS, EED International, ECCR, FEMNET, GlobaiCN, IWTC, IPS, MediaChannel, PANOS London, Les Penelopes, People.s Communication Charter, RITS, VECAM, WACC.

dejaron inquietudes y quedaron por escrito algunos de los aportes de este sector, como por ejemplo la importancia de las políticas públicas de comunicación (tratando de volver a poner al Estado como regulador ante un mercado y un sector privado cada vez más decisorio). Como crítica a la insuficiencia de los resultados plasmados por los documentos de la Cumbre (que, desde ya, reflejan sólo una pequeña parte de lo expresado en las PreComs), se planteó que no quedaron los derechos humanos y la libertad de expresión como ejes centrales de los planes de acción futura, sino sólo como elementos menores dentro del encuadre más enfocado en el mercado, la seguridad cibernética, los derechos de propiedad intelectual y la conectividad que necesitaba el planeta para hacer lugar al “nuevo mundo” de los servicios y bienes digitales. Una necesidad con la que coincidía el sector de la sociedad civil representado en las PreComs, aunque insistiendo en señalar que sólo podría concretarse con igualdad para todos si se consideraba la redistribución de la riqueza (e incluso de la propiedad de las redes digitales). En relación a esto, se señaló que el financiamiento propuesto no era suficiente ni claro para poder dirigir estas acciones hacia la real democratización en infraestructura, software, hardware y capacitación.

Desde UNESCO hubo una respuesta a esta voluntad de proteger a la comunicación y la cultura del avance del mercado y de pensar la Sociedad de la Información como una Sociedad del Conocimiento (con la dimensión cultural y de diversidad que esto implicaba). Se avanzó así hacia la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales en la 33ª Conferencia General en 2005 y confrontó hasta tal punto con los intereses que se venían consolidando, que EE.UU. (que había vuelto en 2003 a la UNESCO tras 19 años de ausencia) amenazó con salir, una vez más, si el organismo aprobaba la Convención¹⁶.

Pero la Convención se aprobó (y con ello quedó establecido un mínimo paraguas frente al avance del libre comercio sobre los bienes culturales) y las disputas se fueron antagonizando. Las resistencias del capital y de los poderes relacionados al mercado han sido lo suficientemente fuertes como para sacar la discusión sobre la democratización de las comunicaciones y el derecho a la comunicación de los debates

¹⁶ Finalmente no se fue, pero ni EE.UU ni Israel ratificaron la Convención.

de la UNESCO¹⁷, al punto que en las conmemoraciones que se hicieron en torno al Informe McBride en 2005, este organismo casi no se expidió.

Cambio de tablero: los organismos de Derechos Humanos

Sin embargo, entre 2004 y 2015, en América Latina y producto de la convergencia de acción colectiva de los movimientos sociales y de la voluntad de los Estados, la situación fue cambiando. La UNESCO ya no tenía la fuerza suficiente como para dar estos debates al interior y poder incidir en alguna transformación. Ante la encerrona, las organizaciones y los sectores que bregaban por una democratización de las comunicaciones y que se apoyaban en la defensa del derecho a la comunicación, encontraron un nuevo escenario de disputa y posibilidad de incidencia: los organismos de Derechos Humanos.

Las regulaciones en los sistemas nacionales de medios (distribución de frecuencias, imposición de contenidos, etc) violaban la Convención Americana de la Declaración de Derecho Humanos, que estaba en vigencia desde 1978 y a la cual muchos países habían adherido (incluso, a partir de 1994, tiene para la Argentina jerarquía constitucional). Esto permitió acercarse a los organismos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la Corte Internacional de Derechos Humanos (Corte IDH), para comenzar a plantear ante las Relatorías de Libertad de Expresión estas situaciones violatorias al acuerdo internacional.

En 1993, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU había designado un Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión. Y en 1997 se había creado, en el marco de la CIDH, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *“para estimular la defensa del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático”*¹⁸. La preocupación inicial fue la defensa del derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información pública, pero ya

¹⁷ Armand Mattelart en “Actas...”

¹⁸ Sitio de la OEA: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2>

incorporando la idea de que una democratización de las comunicaciones era esencial para una democracia plena. A veinte años de su creación, la Relatoría expresaba la relación que tiene con la llamada sociedad civil (que muchas veces funciona como aliada ante lo que la CIDH considera atropellos de los Estados): *"{los avances en las leyes} son el resultado del trabajo de la sociedad civil dedicada a la defensa y promoción del derecho a la libertad de expresión en la región, la intensa labor de la Relatoría Especial que formula propuestas y recomendaciones, así como la receptividad de los Estados"*.

Estas dos Relatorías, pero especialmente la de la CIDH de la OEA, comenzaron a pronunciarse y a redactar informes anuales. A partir del año 2000 empiezan a aparecer en los informes temas que exceden a las agendas clásicas de libertad de expresión o censura, para incorporar los temas que se venían discutiendo principalmente en ámbitos académicos y de organizaciones sociales: la concentración de los medios, el pluralismo, la diversidad y el derecho a la comunicación como garantes de una sociedad más democrática y justa. Estos informes serían la base que sustentaría muchas de las discusiones y argumentos a favor de las nuevas leyes antimonopólicas y democratizadoras de la comunicación, tanto en Argentina como en el resto de los países que cambiaron sus normativas.

Mientras se fortalecían y crecía el rol económico y hasta político de las empresas de medios multinacionales y se consolidaban sistemas de concentración mediática en América Latina, había sectores (movilizados aún más por la participación en la CMSI y la discusión internacional) que seguían discutiendo cada vez con mayor profundidad y con una mirada programática en muchos casos, la idea de un cambio en las normativas nacionales.

El fuerte protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en las disputas por la democratización de las comunicaciones en América Latina es una noción compartida por diversos autores que estudian la temática¹⁹. Las experiencias estudiadas muestran que cuando el contexto lo permite, los movimientos sociales

¹⁹ Busso y Jaimes (2011); Kejval, L (2018); Loreti, Mastrini y Baranchuk (2007) ; Segura, M.S (2014 y 2016), entre otros.

encuentran diversas estrategias de intervención que les permiten abordar el objetivo buscado de diversas maneras. En los ámbitos de los organismos internacionales en particular, se utilizaron estrategias jurídicas, de cabildeo (*advocacy*) y de diálogo social para poder incidir en la modificación de las normativas de comunicación que conducirían a nuevas políticas públicas de comunicación en América Latina.

El caso argentino: patear el tablero

El caso argentino es interesante porque fue punta de lanza en las reformas de las leyes de comunicación en América Latina. En Argentina, se creó en 2004 la Coalición por una Radiodifusión Democrática²⁰, donde confluyeron diversos sectores y personalidades (redes de medios comunitarios y cooperativos, universidades, sindicatos, organismos de derechos humanos, organizaciones sociales, pueblos originarios). A esta Coalición se sumarían luego no sólo partidos y agrupaciones políticas e incluso algunos funcionarios que desde el Estado también estaban pensando en la necesidad de la reforma.

La Coalición recuperó las discusiones y parámetros establecidos desde el Informe McBride, las miradas del Foro Social Mundial de Porto Alegre (en el cual miembros de la Coalición habían participado), los resultados de las preliminares de la Cumbre y la Campaña CRIS, y las definiciones que venían dando las Relatorías de Libertad de Expresión de OEA y ONU. Como también venía sucediendo en otros países (donde estos movimientos sociales de comunicación venían generando espacios de discusión y producción de sentido, además de reclamos concretos ante sus gobiernos por una democratización de las comunicaciones), la Coalición protagonizó estos debates. Con esta fuerza organizativa, con movilizaciones populares sin precedentes por la comunicación, y con la voluntad política de un gobierno que impulsó un proyecto basado en los puntos redactados por la Coalición, se promulgó una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta ley no sólo siguió los estándares de libertad de expresión y comunicación de la OEA y ONU, sino que se consideró modelo

²⁰ Que en 2012 se convertiría en Coalición por una Comunicación Democrática, al incorporar al sector gráfico de la comunicación.

de otras normativas latinoamericanas y fue alentada por estos organismos²¹, considerando que la distribución de frecuencias para diferentes sectores de la comunicación (33% para los medios públicos, 33% para los privados con fines de lucro y 33% para los privados sin fines de lucro) fue una propuesta novedosa y osada que asegura el pluralismo y que a restricción a la propiedad monopólica asegura la libertad de expresión y de comunicación.

El recorrido de la ley 26.522 entre octubre de 2009 y diciembre de 2015 tuvo sus altibajos, asediada por judicializaciones por parte de las empresas monopólicas y por dificultades y limitaciones en su implementación.

En diciembre de 2015 el Decreto 267/15 del gobierno de Mauricio Macri la modificó de manera sustancial (en cuanto a la propiedad monopólica, la cantidad de licencias por propietario, el organismo de aplicación y el control social de la implementación, por nombrar algunos puntos). Este decreto, entre otras normativas y políticas públicas²² tuvieron un impacto decisivo al volver a limitar la democratización de las comunicaciones, a desfinanciar la producción comunicacional y las industrias culturales involucradas y está empezando a tener efectos duraderos en el empobrecimiento material (en cuanto a la distribución plural) y simbólico del sistema de medios.

En febrero de 2016, miembros de la Coalición por una Comunicación Democrática y otras organizaciones y especialistas en comunicación realizaron una presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA para dejar constancia de la violación que significaba los decretos que habían modificado aspectos centrales de la Ley Audiovisual. Uno de los argumentos centrales de la exposición ante la CIDH fue que se violaban los estándares sobre libertad de expresión y derecho a la comunicación

²¹ *"Es lo más avanzado que he visto en el continente y en el mundo en cuanto a telecomunicaciones, que aquí le llaman difusión de servicios de comunicación audiovisual"*, Frank La Rue, Relator de Naciones Unidas en Promoción y Protección de la Libertad de Expresión, Página/12, 15 de julio 2009.

²² El Decreto 267/15 también modificó la Ley 27.078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, pero podemos nombrar también la autorización para la fusión de Cablevisión y Telecom; la reducción presupuestaria y no pago de partidas destinadas por la ley al sector sin fines de lucro; la desactivación de organismos creados por la ley para su aplicación; vaciamiento del Sistema de Medios Públicos, entre otras.

establecidos por este organismo y por la ONU en acuerdos ya suscriptos internacionalmente.

La respuesta de este organismo fue una serie de recomendaciones al gobierno argentino, en las cuales indicaba la necesidad urgente de asegurar el derecho a la comunicación.

Más allá de que estas recomendaciones no tuvieron efectos concretos sobre la normativa ni sobre las políticas públicas de modo tal que se restauraran las condiciones para un ejercicio equitativo y democrático de la comunicación, sí se produjeron algunos hechos que muestran que la presión ejercida a nivel internacional tuvo repercusiones.

Por un lado, el gobierno argentino tuvo que formar una Comisión Redactora de una nueva ley (que es lo que había dicho en la CIDH que iba a hacer, lo cual colocaba a estos decretos como una transición breve hacia esa nueva ley consensuada). Esta Comisión citó, durante varios meses a diversos actores de la comunicación y finalmente redactó un informe preliminar para una nueva normativa, que ni siquiera se presentó en el Congreso.

Por otra parte, la CIDH no sólo colocó estas recomendaciones y análisis de situación en el informe anual de la Relatoría Especial por la Libertad de Expresión, sino que el Relator de Libertad de Expresión, Edison Lanza, visitó con posterioridad el país en dos ocasiones y, en 2017, la CIDH realizó su periodo de sesiones ordinarias en CABA²³. En esa misma oportunidad, Observacom y AMARC tuvieron una audiencia con presencia del Relator Especial en la que también se denunció la situación del sector de medios comunitarios en Argentina.

Estos son algunos ejemplos del fuerte protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en las disputas por la democratización de las comunicaciones en América Latina. Las experiencias estudiadas muestran que cuando el contexto lo permite, los

²³ Este hecho particular también lo podemos asociar con el reclamo que organismos de Derechos Humanos de la Argentina había hecho ante la CIDH por la situación de Milagro Sala como presa política.

movimientos sociales encuentran diversas estrategias de intervención, no sólo las de confrontación, que les permiten abordar el objetivo buscado.

Nos queda como desafío, para que no sea un acontecimiento esporádico y coyuntural, relevar y analizar la manera en que se fue desplegando esta estrategia de participación a nivel internacional en sus diferentes aspectos, no sólo formales, sino también personales. Sería importante poder ver cómo impactaron las subjetividades y la sistematización de esos aprendizajes al interior de los movimientos sociales de comunicación. Como mirada preliminar podemos ver que en estos más de 35 años de recorrido, la confluencia de la participación de la sociedad organizada junto con gobiernos y otros organismos dio lugar a nuevas leyes, políticas públicas y debates sociales que ampliaron y aseguraron derechos. Y estas confluencias, imperfectas y llenas de contradicciones siguen siendo, siempre, garantía de mayor y mejor democracia.

BIBLIOGRAFÍA

Busso, Néstor y Jaimes, Diego (comp.) (2011): La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. FARCO, Buenos Aires.

Kejval, Larisa (2018). Libertad de Antena. La identidad política de las radios comunitarias, populares y alternativas argentinas 1983 – 2015), UNDAV Ediciones, Buenos Aires.

Loreti, Damián; Mastrini, Guillermo y Baranchuk, Mariana (comp.) (2007). Participación y democracia en la Sociedad de la Información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Loreti, Damián y Lozano, Luis (2014): El derecho a comunicar. Siglo XXI, Buenos Aires.

Mastrini, G. y De Charras, D (2004): Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI, ponencia al Congreso IAMCR, Porto Alegre, Brasil.

Mastrini, G , Bizberge, Ana y De Charras, Diego (2013): Las políticas de comunicación en el siglo XXI. La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

Mastrini, Guillermo y Califano, Bernardette (comp), La sociedad de la información en la Argentina, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2006.

Roncagliolo, Rafael (1983): Comunicación y democracia en el debate internacional; en Revista Chasqui Nº 7, CIESPAL, julio/diciembre.

M. Pugliese Lacorte: ¿Libertad de empresa o derecho humano? La participación de los movimientos sociales de comunicación en el escenario internacional entre 1996 y 2016. El caso argentino, AERIA, I Encuentro de reflexión sobre Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Mayo 2019

Segura, María Soledad (2014). La incidencia de la sociedad civil latinoamericana en las reformas de políticas de comunicación. Revista ALAIC.

Segura, María Soledad y Waisbod, Silvio (2016). Media Movements. Civil Society and Media Policy Reform in Latin America. Zed Books, London.

FUENTES:

Informes Anuales de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH / OEA).

Declaraciones de la Relatoría especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH / OEA) y de la ONU.

Documentos sobre comunicación y libertad de expresión UNESCO /ONU.

Documentos finales CMSI 2003 (Ginebra) y 2005 (Túnez).

Documentos Campaña CRIS.

MacBride, Sean (1980). Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica / UNESCO, México.