



UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

Escuela de **DERECHO**

Revista Argentina de Teoría Jurídica
Vol. 10, N° 2 (Noviembre de 2009)

ENTREVISTA A RAMIRO ALVAREZ UGARTE *

1. En varios países de Latinoamérica, como Ecuador o Venezuela, ha habido reformas sobre la organización de los medios. ¿Qué opinión le merecen esas reformas? ¿Cuál es el papel de la libertad de expresión en este contexto?

Es complicado analizar otras realidades a distancia porque cada país tiene su propia historia. Los problemas varían de región en región, y dentro de las regiones, de país a país. En Latinoamérica tenemos ciertos problemas comunes, pero es difícil dar evaluaciones categóricas que digan que una reforma legal de este tipo es ‘positiva’ o ‘negativa’. En general, los cambios legales que tienen que ver con la organización de los medios y el régimen de propiedad de los mismos son instrumentos legales muy complejos que abarcan cuestiones de derecho constitucional, administrativo, de defensa de la competencia, etcétera. Entonces, es difícil evaluar –encima desde lejos- si las mismas son buenas o malas, porque intervienen muchos otros factores que pueden llevar a la ley por un buen camino, o desviarla por otro que podríamos considerar malo.

En cuanto al rol de la libertad de expresión, cumple un rol evidentemente fundamental, no tanto por el derecho individual que tenemos todos a decir lo que queremos, sino más bien por la importancia que esta clase de leyes tienen para hacer que nuestras voces sean oídas. Son leyes que abren o cierran vías de comunicación, y benefician a algunos o perjudican a otros. En ese sentido, los principios de libertad de expresión sirven como un ideal regulativo de la clase de debate público que queremos tener, y las leyes de

* Es abogado, con una Maestría en Leyes de la Universidad de Columbia (2009) y una Maestría en Periodismo de la Universidad de San Andrés (2005). Trabajó como abogado e investigador en el Área de Libertad de Expresión de la Asociación por los Derechos Civiles.

Entrevista de Maia Levy y Daniela Schnidrig – estudiantes de 3er año de la carrera de Abogacía – para Revista Argentina de Teoría Jurídica.

medios son una de las herramientas para dar forma a ese debate. El debate público democrático exige tener una cantidad importante de voces distintas que se confronten entre sí. Ese debate público sirve para sustentar y dar dinamismo a la vida democrática, no sólo en su aspecto político, sino también a nivel cultural. Si las leyes de reforma que estamos discutiendo tienden a ese ideal regulativo, entonces está bien. Claro que deben ser análisis más allá de los principios que contienen y en función de los contextos institucionales destinados a aplicarlas. Es ahí, creo yo, el lugar donde están los problemas en América Latina.

2. ¿Cuáles son los elementos necesarios para una libertad de expresión fuerte en las sociedades democráticas actuales, en el contexto de poderes ejecutivos tan fuertes?

Creo que las sociedades donde el Poder Ejecutivo es muy fuerte tienen tendencias autoritarias. En ese marco, el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos se encuentra con problemas concretos que derivan de esta clase de sistemas políticos. Por ejemplo, las presiones de parte de funcionarios del Estado, la falta de independencia de algunos medios por sus vínculos con el poder político, la discrecionalidad para distribuir recursos estatales o administrados por el Estado, etcétera, son algunos de esos problemas. A muchos de ellos los imagino endémicos de lo que llamaría democracias débiles.

En estos contextos es complicado lograr una libertad de expresión plena. Siempre es complicado decir A cuando los que mandan quieren decir B, pero es más complicado cuando el gobierno tiene herramientas para 'apretarte' y no duda en usarlas. A las presiones (en cierto sentido usuales en todas partes) se suman las relaciones oscuras entre el Estado y los medios de comunicación que van, por ejemplo, desde la distribución de la publicidad oficial, que es millonaria en Argentina, hasta exenciones impositivas, la actividad regulatoria del Estado en materia de distribución de licencias, de defensa de la competencia, etcétera. Cuando los medios de comunicación y el Estado están tan intrínsecamente relacionados, se genera una situación en la que es conveniente la colaboración y la no confrontación, esa sería la 'opción racional', por decirlo de alguna manera. Sin embargo, el periodismo realmente útil para la democracia es el que cuestiona el poder, no el que le rasca las espaldas.

La ADC ha llamado “censura sutil” al manejo discrecional de la distribución de la pauta publicitaria que hace el gobierno. ¿Qué opinión le merece?

Me parece que es uno de los problemas más graves de Argentina en este tema, aunque no el único. Creo que se da tanto a nivel nacional como local, pero a nivel local es más grave.

Toda sociedad tiene un cierto ecosistema de medios. A nivel nacional tenemos un ecosistema X, compuesto por ciertos medios de alcance nacional (fundamentalmente radios y canales de televisión). A nivel local, en las provincias y en las municipalidades, hay ecosistemas distintos, diferentes. En este nivel, los medios de comunicación social más importantes son los chicos: el diario del pueblo, la radio, el canal de cable que tiene programación propia, etcétera. Estos son los medios que se ocupan de los asuntos ‘locales’, que son los que suelen interesar más a los ciudadanos y los que afectan directamente su calidad de vida.

Entonces, la distribución arbitraria de publicidad oficial tiene efectos distintos a nivel nacional y a nivel local. En el plano nacional la publicidad local distorsiona mucho el mercado publicitario, y es una herramienta de presión del gobierno porque la usa discrecionalmente dándosela a amigos, o quitándosela a enemigos. A nivel local la situación es más grave: los medios más chicos son a la vez económicamente más débiles y, por lo tanto, tienen un mayor nivel de dependencia de la publicidad oficial. En contextos de economías más o menos débiles, una municipalidad puede ser el principal anunciante de un pueblo. Entonces, la capacidad de presión de los funcionarios aumenta exponencialmente en esos contextos.

3. ¿Cuál es el rol del estado hoy por hoy en cuanto a la información y la libertad de expresión? ¿Actúa el estado como amigo o enemigo de la libertad de expresión? ¿Qué incentivos puede tener el Estado para adoptar un rol u otro?

Tradicionalmente, el Estado fue considerado como enemigo de la libertad de expresión. Sin embargo, la visión que a mí más me interesa es aquella que trata de ver al Estado como un posible amigo. No es una visión fácil de sostener. Es decir, trato de pensar en un Estado que intervenga para garantizar que exista pluralidad de voces, diversidad de medios, y que no todo se regule por la fuerza supuestamente neutral del mercado. Desde

ese punto de vista 'ideal' el Estado cumpliría un rol fundamental para proveer contenidos que los medios con fines comerciales no proveen, y debería, a través de su poder regulador, crear las condiciones para que exista la diversidad que queremos como ideal regulativo.

Sin embargo, en la Argentina, el Estado cumple deficientemente ese rol: los medios públicos, por ejemplo, son normalmente manejados por alguien designado a dedo por el gobierno de turno con escaso control del Congreso. Hay contenidos evidentemente oficialistas y los sectores opositores normalmente tienen poco espacio en esos medios. Entonces el medio público, que debería ser un medio que resuelva algunos problemas generados por el sistema comercial de medios, termina siendo un medio gubernamental. La nueva ley de medios viene a modificar un poco esta situación, pero la clave está en su implementación. Y lo preocupante es que el Estado encargado de aplicar la nueva ley es el mismo Estado que hasta ahora se comportó como 'enemigo' de la libertad de expresión, no como amigo. Por eso es que la visión 'amigable' del Estado es difícil de sostener en sociedades como las nuestras, más allá de la teoría.

4. ¿Qué opinión le merece la Ley de Medios? ¿Cree que, una vez implementada, cumplirá con el objetivo de que se escuchen más voces? ¿De qué manera?

Me parece que la ley es un avance respecto de lo que existía antes. Un gran avance, porque lo que teníamos era muy malo. De todas formas, me parece que la ley podría haber sido mucho mejor de lo que terminó siendo. Me parece que tuvo problemas de procedimiento en el Congreso, se sancionó de una forma muy alejada de la ideal, hubo muy poco tiempo de debate, hubo votos de legisladores cuestionables por la sospecha de haber sido comprados, etcétera. Creo que una ley como ésta merecía un debate de otro nivel y, fundamentalmente, otro tipo de justificaciones. Personalmente pienso que podría haber sido más consensuada, no con intereses empresarios que siempre van a estar en contra de leyes que restrinjan el tamaño de los mercados reales o potenciales, sino con otros sectores políticos. Los problemas que señalo son generales de cualquier procedimiento legislativo, pero me parecen particularmente graves en una ley como ésta. Terminó primando la lógica de 'contar porotos', una lógica pobre de la democracia que reduce el sistema a un mecanismo de tomar decisiones, con escasa preocupación respecto de cómo se justifican, se defienden o se critican esas decisiones.

Más allá de eso, es positivo que durante el debate se haya logrado introducir cambios importantes. Las quejas principales tenían que ver con la incorporación de las telefónicas al sistema de medios de comunicación, con la autoridad de aplicación, y con las autoridades de los medios públicos. Esos tres aspectos se modificaron: a las telefónicas se les impidió el acceso, y las autoridades de aplicación se hicieron un poco más plurales, si bien personalmente creo que podrían tener una mayor independencia. Sin embargo, como decía antes, no se puede analizar si la ley es buena o mala mirando el texto. La ley tal como está puede producir un sistema mucho más diverso y plural, y a la vez puede producir un sistema de medios en el que simplemente haya cambios de manos de grupos hegemónicos a otros. Reitero: es una ley muy compleja, que debe ser implementada y regulada por el Poder Ejecutivo. Además, está llena de principios generales que van a depender mucho de cómo se interpreten y se apliquen. Y, en parte por cómo fue el proceso de debate y sanción, creo que va a ser muy discutida judicialmente. Me parece que la clave es entender que el significado de la ley no está fijo: resta ver cómo la sociedad civil y las distintas instituciones estatales interactúan con su implementación, cómo los jueces interpreten sus principios, etcétera. No es un proceso terminado. La ley no resuelve por sí sola nada. Es un comienzo interesante, pero depende mucho de qué se haga de acá en adelante para determinar si las cosas mejoran, se mantienen como están o empeoran. Creo que lo interesante de este punto de vista es que entiende a la ley como un punto de partida con final abierto. Entonces, invita a trabajar para que ese final sea uno con pluralidad y libertad de voces en todo el país. En gran medida depende de lo que hagamos como sociedad con la ley que sancionó el Congreso.

5. ¿Existe hoy en día un debate público robusto? ¿Cuál es la importancia de que exista? ¿Cree que el Estado es fundamental para enriquecerlo?

El concepto de debate público robusto me gusta, pero es también difícil de ver con claridad. Creo sin dudas que una democracia debe estar comprometida con un debate de ese estilo, libre y desinhibido y abierto (para pensar en la frase de Brennan), pero cuando tratamos de observar el debate público de cualquier sociedad vemos muchas veces que la realidad está bastante lejos de nuestro ideal.

Creo que el debate político en Argentina está muy empobrecido, pero esto no es algo que dependa de la Ley de Medios, diría que ni siquiera de los medios en sí. Es un

problema cultural general de la Argentina, tal vez del mundo occidental. Hoy en día hay cuestiones que no se debaten como se debería, y cuestiones que se debaten y que están lejos de ser importantes. Lo más grave de todo es que hay voces que directamente no se escuchan, hay realidades y problemas que los periodistas y los medios (privados y gubernamentales) no nos cuentan. Por supuesto que hay excepciones, y las celebro y las leo o las escucho cuando me las cruzo en la televisión o en un diario, pero en general, para un diario o un canal de televisión es más importante subrayar cómo Fulano cruzó a Mengano que explicar el por qué y cómo de los problemas que nos afectan como sociedad.

Eso hace que nuestro debate no sea robusto. De todas formas, es difícil pensar en una sociedad que tenga un debate que se acerque a ese ideal regulativo; más cuando pensamos en los debates que canalizan los medios de comunicación. Me atrevería a decir que no creo que exista ninguna sociedad en el mundo que tenga un debate con esas características. Igualmente, sí hay sociedades que se acercan más o menos a ese ideal.

En ese sentido, creo que hay dos cuestiones a pensar. Por un lado, la cuestión cultural de cómo debatimos y cómo discutimos los temas. La idea de cualquier proceso deliberativo es plantear ideas de distinto tipo, argumentos, datos, información confiable, etcétera. A veces a través de ese diálogo se puede llegar a distintos acuerdos, y se pueden modificar las preferencias de la gente. El Estado tiene un rol que cumplir pero creo que es secundario, ya que es algo que depende de cómo construimos día a día nuestra sociedad democrática. El Estado sí tiene un rol fundamental en garantizar que en ese debate participe la mayor cantidad de voces posibles. Cómo interactúan esas voces a nivel del debate que se canaliza a través de los medios es otra historia.

6. ¿Cuál cree que es el rol del Poder Judicial en general, y de la Corte Suprema en particular, hoy en día con respecto a la libertad de expresión? ¿Cree que la apoya y fomenta?

Creo que en general la jurisprudencia de la Corte Suprema en cuanto a la libertad de expresión está bien, pero no ataca los problemas más profundos de la libertad de expresión, que me parece que hoy pasan por otro lado. Hoy en día el sistema no incentiva lo suficiente el ejercicio de un periodismo confrontativo, independiente, y poco ligado a los intereses del gobierno y las empresas privadas. En ese sentido, la

Corte Suprema y los jueces en general están ejerciendo un rol limitado. Los casos que llegan a los jueces y a la Corte son relativamente simples y se resuelven con paradigmas viejos de la libertad de expresión: calumnias e injurias, temas de real malicia, que son temas importantes pero que no hacen al fondo de la cuestión. Una excepción a esta regla me parece el caso *Río Negro* que resuelve un tema sistémico de fondo. Sin embargo, lo problemático es que ese caso sea una excepción: hay muchas otras cuestiones similares que hacen a la raíz del problema, que los jueces no tocan o tocan tarde o tangencialmente. Me parece que el rol del Poder Judicial en general es un rol que por ahora es limitado. Podría hacer mucho más de lo que hace.

7. El mercado privilegia a los grupos con poder económico. No busca democracia sino fomentar desarrollo y ganancias. ¿Cree que esto es así en la actualidad?

Distintos países tienen distintos paradigmas de cómo se desarrollan los medios de comunicación. En Argentina se ha desarrollado, particularmente en los últimos años, un sistema privado en el que empresas que buscan ganancias tienen medios. A nivel nacional, por lo menos, es el sistema que existe. Este sistema se ve complementado, por un lado, por los medios estatales y, por el otro, por los medios comunitarios. A nivel nacional, los medios comunitarios por ahora no tienen una gran incidencia, pero efectivamente, el tipo de debate que producirá el mercado será un tipo de debate posible, no necesariamente el único o el mejor.

Es por eso que el Estado tiene que cumplir un rol fundamental. Por ejemplo, ofrecer contenidos culturales y educativos que tal vez no son muy populares, razón por la cual el sistema comercial no los ofrece. El Estado, en ese sentido, no tiene que pensar en cuestiones de rating sino en satisfacer una necesidad que el otro sistema no cumple por sí solo. Creo que es función del Estado 'distorsionar' los contenidos que produce el sistema de mercado. Esa sería la función que debería cumplir, y la cumple parcialmente. Los medios estatales no tienen legitimidad, porque son considerados, con razón, como la extensión comunicacional del gobierno. Por lo tanto, no cumplen el fin que deberían tener.

8. Fiss sostiene que el Estado debe intervenir siempre y cuando su objetivo sea que todos los puntos de vista sean oídos. Debe haber un principio de neutralidad de contenido en la intervención del Estado. ¿Cree que esto se cumple hoy en día?

Creo que es complejo lo que plantea Fiss. Como ideal regulativo me gusta. Es más, es Fiss quien propuso ver al Estado como amigo de la libertad de expresión, pero siempre encuentro problemas al pensar en cómo implementar el ideal que plantea. Por ejemplo, ¿el Estado debería darle lugar al partido neonazi de Argentina? Es una opinión minoritaria que no tiene lugar en los medios, ¿no?. Dudo que la respuesta sea sí, y si es no, como sospecho, entonces las justificaciones que he oído hasta ahora para sostener esa respuesta no me satisfacen cuando las comparo con el ideal que plantea Fiss. No es un tema que tenga resuelto. Por el contrario, me genera incomodidad pensarlo en la práctica, más allá de la teoría. Si bien como principio ideal es correcto, cuando lo llevo a posibilidades de regulación se me hace muy complejo. Sí creo que el Estado debería dar lugar a opiniones minoritarias, pero es difícil pensar en una absoluta neutralidad del Estado.

9. ¿Cuales podrían ser los riesgos de la intervención del Estado?

En democracias imperfectas como la nuestra el Estado siempre puede funcionar mal. Es por eso que, si pensamos en Argentina (o en América Latina), cuando hablamos del Estado, tenemos necesariamente que tener en cuenta a los Estados que tenemos. Por ejemplo, el gobierno actual en materia de libertad de expresión tiene antecedentes malos, y esos antecedentes hacen sospechar bastante respecto de qué va a hacer el gobierno con la nueva ley. Y los gobiernos anteriores no tienen antecedentes ampliamente mejores tampoco. Entonces, si pensamos al Estado ideal interviniendo como árbitro (que es lo que plantea Fiss), entonces el riesgo del Estado concreto es que el árbitro termine siendo corrupto, cobrando penales inexistentes o favoreciendo al equipo del que era hinchado de chiquito.