

Los movimientos sociales vinculados a la comunicación y la Ley de Medios

Introducción

Ricardo Porto

La Ley de Medios no se originó en un proyecto presentado por un diputado o un senador. Tampoco fue el producto de una iniciativa del Poder Ejecutivo. Fue el fruto de un largo trabajo llevado adelante por un heterogéneo grupo de movimientos sociales vinculados a la comunicación –MSC-, que luego, los poderes formales convirtieron en ley.

Diversos autores han estudiado la relación de los movimientos sociales con el derecho. Entre ellos, Reva Siegel ha destacado el rol de estos movimientos en el desarrollo del derecho constitucional estadounidense. No obstante, el mismo hace referencia al “silencio perturbador que existe acerca de los movimientos sociales en la teoría constitucional de los Estados Unidos, reflexionando sobre las formas en que los movimientos sociales han servido como factores democratizantes en el desarrollo constitucional de Estados Unidos”. (1)

En este contexto, el objetivo central del presente trabajo es analizar el papel que han desempeñado los MSC en el proceso de transformación y democratización de la legislación en materia de radiodifusión en nuestro país.

Para ello, se verá cual ha sido el rol de estos grupos frente al Decreto - Ley de la dictadura 22.285 y su propuesta de reemplazo por una norma de la democracia.

En ese orden, se considerará la interpelación de estos movimientos a los diferentes operadores jurídicos, y cuales han sido sus diversas estrategias frente al poder.

En un principio fueron excluidos del orden legal y perseguidos por los organismos públicos; luego acudieron con relativo éxito al poder judicial y posteriormente se insertaron –aún con críticas a la norma de facto- en los diversos procesos de normalización de emisoras llevados adelante por el Poder Ejecutivo.

En ese camino, nunca perdieron de vista su objetivo central, que fue la derogación de la ley sancionada por el dictador Jorge Rafael Videla.

Julieta Lemaitre Ripoll ha señalado las diferentes ideas, objetivos y estrategias que tienen los movimientos sociales, ejemplificando, por caso, la dificultad de conciliar los intereses de los campesinos sin tierras con los de las feministas académicas. Luego, va más allá y destaca las contradicciones que presentan los movimientos sociales frente al derecho y las instituciones. “Es una ambivalencia que oscila entre la fé en el derecho y la evaluación pragmática, incluso pesimista, de sus limitaciones”. (2)

En ese orden de ideas, la lectura del trabajo permitirá apreciar, en primer lugar, como un heterogéneo colectivo integrado por diversas ONGs, radios comunitarias y

medios alternativos, sindicatos, intelectuales, profesionales, comunicadores sociales, miembros de pueblos originarios, entre otros actores, confluyeron en un único movimiento social denominado Coalición por una Radiodifusión Democrática. Así también, se analizarán las dudas y contradicciones de los mismos respecto al derecho, su desconfianza y sus críticas, pero también sus esperanzas y su apuesta al valor simbólico de la nueva ley de medios.

Lo cierto es que en un complejo proceso cultural, político, económico y jurídico, estos movimientos sociales lograron, no solo una profunda transformación y democratización del marco regulatorio de la comunicación social, sino también un cambio en la creación misma del derecho.

Excluidos y perseguidos

La Ley 22.285, sancionada en 1980, solo permitía operar radios y canales de TV a las sociedades comerciales. Con esta exclusión, las entidades sin fines de lucro no podían acceder a la radiodifusión.

Luego, ya en democracia, en abril de 1984, se suspenden los concursos para adjudicar licencias para emisoras radiales y televisivas. Se estableció que dicha medida estaría vigente hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión, que reemplazase a la ley de la dictadura. En ese marco, la demora en derogar aquella ley de facto condujo a que se extendiera en el tiempo la suspensión de los concursos.

De este modo, se consagraba un doble impedimento –fáctico y jurídico- para acceder a las frecuencias radiales y televisivas a las diferentes entidades sin fines de lucro.

Pese a ello, y a los pocos años, diferentes movimientos sociales vinculados a la comunicación social fueron instalando pequeñas radios FM a lo largo de todo el país, cumpliendo un destacado rol social y cultural.

Este heterogéneo grupo estaba conformado por asociaciones barriales, ONGs, comunicadores sociales alternativos, clubes y sociedades de fomento, pequeñas cooperativas, iglesias y cultos de diverso signo, entidades culturales, bailantas, entre otros. Más allá de las diferencias entre cada propuesta comunicacional, todos ellos compartían una situación jurídica que los colocaba fuera del estado de derecho.

Su marginación legal obedecía a la mencionada doble restricción del marco regulatorio vigente, con lo cual fueron declarados clandestinos y perseguidos por los organismos estatales.

La relación de estos movimientos sociales vinculados a la comunicación social frente al Estado, el derecho y las instituciones, en esta primera etapa fue de resistencia y cuestionamiento.

Roberto Gargarella resume ese sentimiento de frustración hacia el derecho por parte de los sectores más postergados en el comienzo su libro *El Derecho a la Protesta*, donde afirma que: “En nuestro país, como en otros, el derecho acostumbra a hacer lo que

no debe, maltrata a quien debe cuidar, persigue a quien debe proteger, ignora a quienes debe mayor atención y sirve a quienes debe controlar”. (3)

Por lo demás, la restrictiva legislación vigente en la materia era vista como el fruto del acuerdo entre el poder político y los grandes grupos de medios, con lo cual el derecho representaba el statu quo vigente.

Los Critical Legal Studies han cuestionado la supuesta neutralidad del derecho, y, por el contrario, lo han visto frecuentemente como una manifestación de los grupos de poder. Rodríguez Garavito afirma que “...el discurso de la coherencia y la neutralidad hace parecer justo, natural, el funcionamiento de un sistema jurídico que tiende a favorecer los intereses de los grupos que cuentan con mayor información sobre las normas y con mayor poder económico para defender sus intereses”. (4)

La apuesta al derecho

Con el paso del tiempo y frente a la persecución estatal, algunos de estos movimientos que operaban emisoras comunitarias acudieron al poder judicial para preservar su funcionamiento. El argumento central era que su situación de ilegalidad no era consecuencia de su ánimo transgresor, sino que el Estado les había cerrado las puertas de la ley.

En este momento se aprecia un cambio en el enfoque de estos movimientos respecto al derecho. Ahora no se lo ve exclusivamente desde su carácter represor, sino que se acude al derecho para garantizar la continuidad de sus emisoras. Hay una cierta confianza y una apuesta al derecho.

Julietta Lemaitre Ripoll, describe esa transformación en la concepción del derecho por parte de los movimientos sociales. “Para los activistas el derecho aparece por una parte como una amenaza constante, amenaza de desmovilización, de quedarse en puras promesas, de que la ley, a fin de cuentas, siempre se pone del lado del fuerte. Y por la otra, aparece el derecho como una esperanza no sólo de beneficios reales, sino de la posibilidad de resignificar identidades”. (5)

Lo cierto es que un buen número de juzgados federales de diferentes provincias dictaron medidas cautelares orientadas a preservar el funcionamiento de estos medios comunitarios.

Por lo demás, esta protección individual que suponía cada una de estas sentencias, además de proporcionar un resguardo jurídico a cada emisora, se fue convirtiendo en un argumento político de alcance general, de reclamo y de interpelación al Estado. El CELS explica que “En la medida en que la violación afecta a un grupo generalizado de personas, las numerosas decisiones judiciales individuales constituirán una señal de alerta hacia los poderes políticos acerca de una situación de incumplimiento generalizado de obligaciones en materia relevante de política pública”. (6)

Paralelamente, aparece otra apuesta de estos movimientos sociales hacia la validez del derecho: El reconocimiento institucional que diversas comunas y municipios concedieron a esos medios, a través de ordenanzas y resoluciones locales.

Sin perjuicio que la jurisdicción en materia de radiodifusión es nacional, y que esos reconocimientos locales no generaron demasiada protección jurídica, lo cierto es que tales conductas reflejaron dos cosas. Por un lado, la ratificación de seguir confiando en el derecho por parte de estos movimientos sociales vinculados a la comunicación social. Por otro, se comenzó a contar con una visión más compleja del Estado; pues si bien desde el Poder Ejecutivo Nacional se los perseguía, algunos gobiernos locales y varios tribunales los protegían.

A estas diferentes visiones sobre el derecho se le sumaba la propia de los movimientos sociales vinculados a la comunicación, que creían firmemente ejercer el derecho humano a la comunicación, más allá del reconocimiento o la condena de las instituciones.

Esta especial complejidad en la concepción del derecho es destacada por Martha Minow, quien afirmaba que “..el derecho no consiste meramente en las reglas formales, oficiales, adoptadas por las legislaturas, tribunales y la administración, ni solo en los procedimientos de esas instituciones. El derecho consiste también en las prácticas de gobierno y de resistencia que la gente desarrolla por afuera y más allá de las instituciones públicas”. (7)

La normalización nacional

En 1989 se dictó el Decreto 1357, por el cual el Estado Nacional instrumentó un proceso de normalización de emisoras de FM que operaban al margen de la ley, del cual participaron un buen número de radios que se encontraban en esa situación.

La participación de estas emisoras comunitarias en dicho proceso vuelve a mostrar un cierto grado de confianza en las instituciones por parte de estos grupos; sin perjuicio que muchos de ellos objetaron la Ley 22.285, de facto, que impedía participar a las entidades sin fines de lucro y bajo la cual se instrumentaba ese proceso de normalización de radios FM.

En este orden de ideas, tiene lugar un hecho de especial trascendencia: La ONG Carlos Mugica, que operaba una emisora en la provincia de Córdoba, denominada La Ranchada, dada su condición de entidad sin fines de lucro, no podía participar en el mencionado proceso. Para remediar tal situación acude a la justicia, y luego de un largo trayecto judicial, obtiene de la CSJN un fallo que declara la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 22.285, que, precisamente, solo permitía operar radios y canales de TV a las sociedades comerciales.

Este fallo tuvo una gran trascendencia, pues condujo al Poder Legislativo a modificar esa restricción de la Ley 22.285.

Como señala el CELS, explicando las diferentes estrategias de los movimientos sociales que articulan reclamos individuales y demandas políticas generales: “La esfera judicial no se presenta exclusivamente como un espacio de resguardo de los derechos que se pretenden ejercer en el plano social o institucional, sino también como un ámbito a través del cual es factible transmitir demandas al Estado...En principio, toda estrategia de reclamo de derechos, en especial en casos que expresan conflictos colectivos, tiene un claro sentido político. Luego, un elemento central para obtener un resultado positivo en los

planteos judiciales es articular lo político con lo jurídico, de modo que la solución del caso legal contribuya a transformar las deficiencias institucionales o las políticas de Estado”. (8)

No obstante ello, la modificación legal, si bien fue importante, no fue tan profunda como los movimientos sociales esperaban, con lo cual se generó cierto descontento con la solución institucional.

Julieta Lemaitre Ripoll ha destacado las contradicciones que suelen presentar los movimientos sociales respecto al derecho mostrando una ambivalencia que va de la esperanza en el derecho a la desconfianza de las instituciones. “Esta ambivalencia no parece tener solución, sino que se mantiene en una oscilación y una tensión permanentes..” (9)

Acuerdos, leyes, medios y política

Más allá de que el objetivo inmediato de los movimientos sociales vinculados a la comunicación fue asegurar el funcionamiento de sus propias emisoras, la apuesta final fue siempre la derogación de la ley de la dictadura y su reemplazo por una norma surgida en democracia.

En este punto es preciso detenerse en el marco regulatorio de la radiodifusión, que se había conformado a partir de la Ley 22.285, en 1980, durante los posteriores 25 años de democracia.

Los gobiernos constitucionales, con ligeros matices, estructuraron un estilo de vinculación con los grandes medios, basado en un esquema en el cual se realizaban diversas concesiones, con la intención de influir positivamente en la línea editorial.

En ese contexto, el poder político contribuyó al diseño de un sistema institucional orientado a la concentración empresarial de los grupos mediáticos y a la reducción de la competencia.

Raúl Alfonsín, al principio con cierta razonabilidad, suspendió los concursos para adjudicar radios y canales de TV en abril de 1984, para evitar llevarlos a cabo con las pautas de la ley de la dictadura. No obstante ello, la extensión en el tiempo de esa medida no solo le quitó su inicial legitimidad, sino que objetivamente condujo a que los medios existentes se mantuvieran sin competencia efectiva.

Carlos Menem fue quien más medidas favorables a los medios concedió, empezando por eliminar el impedimento a las empresas gráficas de poseer emisoras audiovisuales. A partir de ello, Clarín adquirió Canal 13 y radio Mitre; Editorial Atlántida, por su parte, se quedó con Telefe y radio Continental. De este modo, se puso en marcha el fenómeno multimedios en el país. Pero eso no fue todo, se pasó de 4 licencias a 24, se permitieron las redes de emisoras, se eliminó la obligación de los grupos de instalar emisoras en zonas de frontera y se alentó la firma de tratados internacionales de inversiones para conformar un mercado de capitales en torno a los medios. Tiempo después el ex presidente Menem confesó –tardíamente- que la modificación del artículo 45 fue su más grave error.

Fernando De la Rúa no modificó mucho las cosas; más allá de contar en su haber con el dictado de la ley que exige que los partidos de fútbol de la Selección Nacional se difundan en TV abierta (la única reforma legal que los grandes medios no apoyaron). Pero, a partir de su gobierno, se suspendió la venta de pliegos de circuitos cerrados de TV; hecho que duró –injustificablemente- casi 9 años y que mantuvo durante ese lapso a los canales de cable existentes, sin ningún tipo de competencia.

Luego de la crisis del 2001, y bajo el gobierno de Néstor Kirchner, se sancionó la Ley de Protección de los Bienes Culturales, más conocida como Ley Clarín, que, básicamente, preservó a los endeudados medios nacionales de caer bajo los acreedores extranjeros. Para eso se limitó su participación a un 30% del capital accionario y se excluyó a los medios de comunicación del sistema de cramdown; mecanismo que permite a los acreedores quedarse con la empresa en problemas. Asimismo, se le concedió a las radios y canales de TV 10 años más de licencia, a través del DNU 527/05 y, sobre el final de su mandato, se aprobó la fusión CableVisión-Multicanal, que luego su esposa revisara.

Así las cosas, todo el marco regulatorio en materia de radiodifusión materializaba ese pacto tácito entre los grandes medios y el poder político, en donde éste consentía la concentración y la falta de competencia con el objeto de recibir un tratamiento periodístico favorable.

Este tipo de legislación cuestiona la teoría idílica e ingenua que supone que las leyes representan cabalmente la voluntad de los ciudadanos, que se expresan a través de sus legisladores.

Como señala Elías: “Votar a un representante es relevante para mucha gente, pero bastante más suele serlo que tipo de decisiones toman los representantes sobre aspectos centrales de las vidas de las personas y que nivel de participación real puede tener cada individuo en las decisiones sobre sus derechos...La idea de que si estamos disconformes con las decisiones que adoptan nuestros representantes, tenemos la posibilidad de votar en su contra y previo convencer a un número suficiente de nuestros conciudadanos, lograr que pierdan su puesto es demasiado pobre”. (10)

Luego, Elías agrega que la mera representación en el Congreso, por valiosa que fuera es insuficiente. “El derecho a participar a través del voto es central en la construcción de la legitimidad del orden político, pero seguramente es insuficiente. La legitimidad pasa también por cierta calidad de los resultados del proceso político y por la posibilidad de tener una participación efectiva en las decisiones que involucran los derechos de cada uno”. (11)

La profundidad del cambio

El modelo de relación estructurado entre el poder político y los grandes medios impidió que desde el sector político tradicional se reemplazara el marco regulatorio vigente en materia de radiodifusión.

Paralelamente, los diferentes proyectos de ley presentados por senadores o diputados, de diferentes signos políticos, orientados a sancionar una nueva ley de radiodifusión, nunca tuvieron la fuerza política necesaria como para obtener la aprobación legislativa.

En 25 años de democracia no solo fue imposible aprobar una nueva ley de radiodifusión, sino ni siquiera se logró media sanción legislativa. Incluso, son escasísimos los casos en que, apenas, se lograra un dictamen favorable en las comisiones. Estos datos evidencian la dificultad de cambiar es *statuo quo* vigente en la radidifusión.

La Coalición por una Radiodifusión Democrática lo explica claramente en un comunicado de abril de 2010. “Desde el año 1983, la mayoría de los partidos políticos llevaron en su plataforma el mandato de derogar el decreto ley 22.285 de radiodifusión de la dictadura. Recordemos también que, más de 73 iniciativas legislativas se presentaron en el Congreso de la Nación y que debido a la presión de los grupos monopólicos ninguna de ellas llegó siquiera a debatirse en el recinto”. (12)

En efecto, desde la recuperación de la democracia, en 1983, se había logrado reformar la Constitución Nacional, modificar varias veces el signo monetario, acabar con el servicio militar obligatorio, firmar la paz con Chile, privatizar decenas de empresas – y luego volver a estatizarlas- consagrar el divorcio, modernizar las relaciones de familia y dictar más de tres mil leyes, pero algo no había logrado la clase política: Sancionar una nueva ley de radiodifusión.

Lo difícil no era derogar la ley de la dictadura 22.285. La verdadera dificultad era terminar con el entramado legal conformado por el poder político y los grandes medios.

Eso, precisamente, es lo que viene a plasmar la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En efecto, la sanción de la Ley de Medios no reemplazó a la Ley 22.285 de la dictadura. Hizo algo mucho más profundo. Dejó de lado un marco regulatorio creado por el poder político democrático y los grandes medios de comunicación, durante 25 años de sistema institucional.

Nestor Busso, actor central de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, lo sintetizó de esta manera en su discurso del 21 de octubre de 2009, luego de la aprobación de la Ley 26.522, en el Teatro Argentino de La Plata: “Teníamos conciencia del poder que enfrentábamos. El poder de los grandes grupos económicos que pretendían mantener vigente el decreto ley que ellos en complicidad con la dictadura habían impuesto en el año 80 y habían modificado en su beneficio en los 90”. (13)

Este hecho, verdaderamente revolucionario, no se originó en el poder político formal; esta ley no nació de una propuesta de diputado o senador alguno, sino que fue el trabajo llevado adelante

por un grupo de movimientos sociales vinculados a la comunicación social nucleados en una entidad denominada Coalición por una Radiodifusión Democrática, quienes fueron los verdaderos impulsores de esa ley.

21 puntos y Ley

Hacia fines de 2003, un variado grupo de movimientos sociales vinculados a la comunicación conformó una entidad denominada Coalición por una Radiodifusión Democrática, integrado por universidades, sindicatos de trabajadores de la comunicación,

organismos de derechos humanos, cooperativas, radios comunitarias, movimientos de pueblos originarios, representantes de la cultura, entre otros.

El objetivo central fue la sanción de una nueva ley de radiodifusión y para ello elaboró un documento titulado "21 puntos para una radiodifusión democrática". Un punto por cada año de deuda con la liberación de la palabra. El documento se presentó en sociedad el 27 de agosto de 2004 y se discutió intensamente en diversas jornadas y foros organizados en las diferentes provincias argentinas.

El documento, básicamente, contenía un conjunto de principios orientadores para una nueva ley de comunicación audiovisual. Entre otras cosas, se afirmaba lo siguiente: El derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin censura previa. La radiodifusión es un servicio de carácter esencial para el desarrollo social, cultural y educativo de la población, por el que se ejerce el derecho a la información. Se debe garantizar la independencia de los medios de comunicación y se condena la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial. Las frecuencias radioeléctricas pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad, y deben ser administradas por el Estado con criterios democráticos y adjudicadas por períodos de tiempo determinado a quienes ofrezcan prestar un mejor servicio. La promoción de la diversidad y el pluralismo debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. La propiedad y control de los servicios de radiodifusión deben estar sujetos a normas antimonopólicas. No podrán ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión ni integrantes de sus órganos directivos, quienes ocupen cargos electivos oficiales nacionales, provinciales o municipales, funcionarios públicos de los distintos poderes, miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad, como así tampoco aquellos que hayan tenido participación comprometida con violaciones a los derechos humanos. Existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro; por eso los planes técnicos deberán reservar al menos el 33% de frecuencias, en todas las bandas, para entidades sin fines de lucro. Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales. La ley establecerá cuotas que garanticen la difusión sonora y audiovisual de contenidos de producción local, nacional y propia. Las repetidoras y cadenas deben ser una excepción a la regla de modo tal de priorizar el pluralismo y la producción propia y local, La autoridad de aplicación deberá respetar en su constitución el sistema federal y estará integrada además por organizaciones de la sociedad civil no licenciatarias y por representantes de las entidades representativas de los trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales.

Se creará la figura de la "Defensoría del público", con delegaciones en las provincias, que recibirá y canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Finalmente, se decía que en la nueva ley se deberá contemplar la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades de aquellos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas de la ley 22.285 y la administración arbitraria de las frecuencias por parte del Estado nacional.

Ese documento fue tomado, en muchos de sus aspectos, por el Gobierno de Cristina Kirchner y con ello se elaboró una propuesta de ley de servicios de comunicación audiovisual.

Esta propuesta fue sometida a un intenso debate en todo el país, a través de los denominados Foros Participativos de Consulta Pública. Se realizaron 24 foros, en los que participaron diferentes actores y movimientos sociales vinculados a la comunicación social.

Todo este material fue analizado por el COMFER y sobre esa base se elaboró el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el 27 de agosto de 2009, día de la radiodifusión.

Néstor Busso, protagonista de la Coalición, cuenta como el proyecto fue llevado al Congreso. “Era un día soleado, anticipo de la primavera. Desde muy temprano había ido llegando gente a la Casa Rosada. Mientras se cerraba el discurso, se iban escuchando los primeros bombos de las organizaciones que acompañarían el Proyecto desde la Rosada al Congreso. Con la consigna *Vamos por la nueva ley*, una caravana de carrozas con consignas de la Coalición encabezó una multitudinaria marcha que unió las diez cuadras entre la sede del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación”. (14)

Luego, Busso agrega que “La Coalición llevó simbólicamente el Proyecto firmado por la Presidenta al Congreso porque consideró que era su proyecto. Las radios comunitarias, los sindicatos, los movimientos sociales, los estudiantes de comunicación, los docentes, los religiosos, todos, todas, caminaron juntos con la inmensa alegría por la concreción de una idea que había comenzado cinco años antes con unos diez o quince militantes sentados alrededor de una mesa. Ahora el último tramo de esta historia debería darse en el parlamento”. (15)

Una vez ingresado al Congreso, el proyecto se trata primeramente en la Cámara de Diputados. Se realizan un conjunto de audiencias públicas en las cuales participan diversos sectores vinculados a la temática de la comunicación social.

Luego de ello, el proyecto se trata en las diferentes comisiones legislativas, en donde se obtiene el correspondiente dictamen.

En la sesión de la cámara, la iniciativa logra 147 votos a favor y 3 en contra. Buena parte de la oposición se retiró del recinto.

Posteriormente, el proyecto se remite al Senado, en donde también tuvieron lugar diferentes debates y audiencias públicas.

No obstante ello, el proyecto no fue modificado en la Cámara Alta. Nestor Piccone, periodista, sindicalista y miembro de la Coalición explicó que “La táctica en la Cámara de Senadores fue la de tratar de corregir aunque sea algunos artículos. Fundamentalmente, aquellos que hablaban de la desmonopolización. La idea fue la de lograr que con las correcciones el proyecto volviera a diputados y que el tiempo terminara jugando a favor y que la ley se durmiera en manos de la burocracia legislativa. Pero la voluntad política de Cristina y la unidad popular impidieron la maniobra”. (16)

Así las cosas, sin modificaciones, el proyecto de ley es aprobado en el recinto del Senado por 44 votos a favor y 24 en contra.

Finalmente, a las 6 de la mañana del 10 de octubre de 2009, con miles de personas en la Plaza del Congreso, se sancionó la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Roberto Gargarella ha criticado el debate instrumentado en el poder legislativo, fundamentalmente, la negativa del Senado a realizar modificaciones al proyecto remitido por la Cámara de Diputados “Para quienes piensan la democracia desde un compromiso con la discusión pública, lo acontecido no forma parte, meramente, del anecdotario de la ley aprobada. Las fallas señaladas, en cuanto a los procedimientos de la deliberación legislativa representan, por el contrario, hechos gravísimos”. (17)

Más allá de estas observaciones, referidas al debate que tuvo lugar en el Parlamento; lo cierto es que el tema tuvo un intenso debate en el plano de la sociedad civil, materializado en decenas de foros y encuentros llevados a cabo a lo largo de todo el país.

Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, por caso, destacó enfáticamente este proceso deliberativo que tuvo la ley, dado que la misma surgió “..del documento de principios propuesto por organizaciones de la Sociedad Civil, y posteriormente fue sometida a consulta popular en todas las regiones del país. Esto también constituye un gran precedente en materia de propuestas legislativas que estoy seguro el Congreso de la República sabrá valorar”. (18)

La Coalición. Acuerdos y desacuerdos

La tarea llevada adelante por la Coalición por una Radiodifusión democrática fue de una importancia sustancial en el proceso que condujo a la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La derogación del marco regulatorio imperante en materia de radiodifusión, que materializaba ese acuerdo entre los grandes medios de comunicación y el poder político institucional, constituyó un hecho de una enorme trascendencia.

La democratización del campo de los medios, la apuesta a la desconcentración y la atenuación del poder dominante de los multimedios son hechos incontrastables.

De todos modos, no es el objeto del presente trabajo el análisis pormenorizado de la Ley 26.522, sus fortalezas y debilidades, sino destacar el proceso que condujo a su sanción y la importancia del papel desempeñado por los diversos movimientos sociales vinculados a la comunicación sobre el particular.

En ese orden, debe señalarse que, más allá de la idea convocante y unificadora de la Coalición, de derogar el señalado marco regulatorio, existían en su seno diversas corrientes de opinión sobre esta temática.

Cristian Jensen, jefe de asesores de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados y miembro de la Coalición, lo explica de este modo: “Es bueno destacar que este proceso no transcurrió todo este tiempo de manera tranquila, no todo fue idílico, ni mucho menos, debimos aprender a convivir con tensiones internas sea por las

diferentes culturas e intereses de las organizaciones de origen, fuertes personalidades, diversas pertenencias políticas y de espacios de militancia, tensiones que exigieron a los integrantes de ese espacio colectivo poner lo mejor de cada uno para evitar la explosión”. (19)

En igual sentido, Nestor Piccone, periodista, delegado sindical y actor de la Coalición se refiere a una divergencia existente en ese movimiento social relativa a la reserva del 33% del espectro para las entidades sin fines de lucro. Como se indicara anteriormente, estos grupos adherían a la tesis del Relator para la Libertad de Expresión de la OEA que sostenía la necesidad de asegurar el funcionamiento de tres tipos de medios de comunicación: los públicos, los privados comerciales y los correspondientes a las entidades sin fines de lucro.

En tal sentido, Piccone comienza aclarando que “La Coalición fue una construcción muy amplia y una experiencia inédita de unidad política. Su logro más importante fue el de crecer y ampliarse desde un programa de 21 puntos, congregando en su seno a sectores que por otros temas ni se podían sentar en una misma mesa”. (20)

Luego, refiriéndose al señalado tema, relata un hecho protagonizado por representantes de los Pueblos Originarios –que integraban la Coalición-. “Nosotros no somos una pyme ni una organización sin fines de lucro; somos pueblos preexistentes”. No peleaban en el marco del 33 por ciento. Y la Coalición comprendió el concepto y todos juntos, incorporaron la reivindicación a los 21 puntos a la ley y se logró que cada etnia tuviera la posibilidad de acceder a un canal y a una radio”.(21)

En efecto, y como consecuencia de ello, en el Título IX, la Ley 26.522 se asegura a los pueblos originarios el derecho a acceder de manera directa a diferentes medios de comunicación audiovisuales.

En rigor de verdad, las diferencias internas de los movimientos sociales son muy comunes. Julieta Lemaitre Ripoll explica la dinámica de los acuerdos y divergencias de los movimientos sociales. “Ello no quiere decir que haya acuerdos unívocos entre los movimientos sociales sobre el contenido preciso de lo que quiere decir ser ciudadano, sujeto de derecho, humano. Para algunos movimientos, esto refleja ideas liberales universalistas sobre los derechos humanos y la relación entre el individuo y el Estado; para otros incluye variaciones sobre los derechos colectivos, las identidades étnicas, e incluso, críticas al universalismo implícito en las ideas liberales tradicionales”. (22)

Luego, la autora afirma que “...el humanismo se convierte en un mínimo común denominador entre concepciones jurídicas distintas sobre el contenido específico de los derechos. Y el humanismo implica como mínimo, una reivindicación del valor de lo humano que es persistentemente una reivindicación contra la violencia..Y en esta reivindicación el derecho se convierte en estandarte”.(23)

En nuestro país, hay numerosos ejemplos de desacuerdos internos de movimientos sociales. Uno de ellos es el que integran gays, lesbianas, travestis, transgénero, bisexuales e intersexuales, GLTTBI, conocido también como movimiento de la diversidad sexual.

Aluminé Moreno, por caso, expresa que la Marcha del Orgullo constituye un espacio muy valorado por el activismo GLTTBI y como tal es muy disputado entre los

diferentes sectores, destacando que en ese ámbito se ponen de manifiesto las discusiones acerca de las demandas y reclamos que deben ser interpuestos. Luego, recuerda que “En el año 2001 un grupo de activistas organizó un espacio bajo el nombre *La Carreta*, con el objetivo de expresar disidencias respecto de las y los organizadores de la Marcha del Orgullo en lo referido a las consignas convocantes. A partir de ese momento, todos los años se realizó una Contramarcha con el objeto de proponer una serie de reclamos que se suponen marginados del discurso oficial”. Luego, aclara que “Los desacuerdos acerca del valor de la Marcha y la Contramarcha ponen en evidencia los diferentes modos de construir –y por lo tanto de visibilizar- a gays, lesbianas, travestis, transexuales, transgéneros, bisexuales e intersexuales, como sujetas y sujetos de derecho, las distintas posibilidades disponibles para la formulación de reclamos al Estado y a la sociedad y el orden de prioridades que se asigna a esos reclamos”. (24)

Volviendo a la Coalición para una Radiodifusión Democrática, puede apreciarse que este movimiento social, como tantos otros, presentaba diferencias internas; pero que, a su vez, más allá de estas divergencias, un común denominador los nucleaba: sancionar una nueva ley de medios. Era, parafraseando a Ripoll, su estandarte.

A modo de conclusión

Como se indicara anteriormente, no es el objetivo del presente trabajo analizar el texto de la Ley 26.522, sus aciertos y errores; ni tampoco considerar la aplicación de esa norma por parte del Gobierno o estudiar el proceso de judicialización que tal ley generó.

Sin perjuicio de ello, puede señalarse que ciertas falencias del debate legislativo –que puntualizaba Gargarella- impidieron realizar algunas mejoras y correcciones que la norma demandaba.

No obstante, es necesario afirmar categóricamente que la Ley 26.522 representa un avance formidable en relación con el marco regulatorio anterior a su sanción.

Buena parte de los principios expuestos en los 21 puntos han sido tomados por la mencionada ley, y ello es un paso adelante en la democratización y apertura del sistema de medios.

Sobre el particular, ha sido decisivo el rol de los movimientos sociales vinculados a la comunicación, nucleados en la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Este proceso de transformación de la legislación en el campo audiovisual fue motorizado por estos grupos, ante la inacción – o aquiescencia- de los sectores políticos tradicionales.

Por cierto, una vez que el tema estuvo instalado en la escena pública, existió un acompañamiento por parte del poder político institucional para concretar el objetivo de sancionar la nueva ley.

Como explica Sergio Fernández Novoa, “Por primera vez se dio un trabajo conjunto de las organizaciones que siempre pugnaron por cambiar la ley (asociaciones de medios comunitarios, cooperativos, pymes, sindicatos de trabajadores de la comunicación,

sectores universitarios, pueblos originarios, movimientos sociales y políticos, entre otros) con quienes ocupaban lugares en el Ejecutivo y en el Congreso. Y así se fueron coordinando acciones defensivas y de avance”. (25)

Uno de los objetivos centrales de los MSC fue visibilizar el tema; concienciar a la sociedad respecto de la importancia de la nueva ley de medios.

Por el contrario, la determinación de los grandes corporaciones de medios fue ocultar el tema. Como señala Susana Sel, “La estrategia de estos grupos, que rechazaron totalmente el proyecto, tuvo diferentes etapas, primero invisibilizando el tema, luego negándolo, y por último tergiversándolo, para evitar el debate generalizado de ideas y la participación popular en una ley que habilita la diversidad de discursos y la pluralidad de voces..” (26)

Nestor Piccone también da su visión: “Lo que sorprendió fue que no hubiera negociación. En la misma Coalición se consideraba que si los grupos mediáticos hubieran participado de la negociación habría salido una ley distintas y todos tendríamos que haberla aceptado.” (27)

Indudablemente, el aporte y la participación de los grandes medios hubiera enriquecido el debate. ¿por qué no lo hicieron?

Gerentes de radios y canales de TV explican que los Foros en donde se debatió la ley eran adversos a los grandes grupos. El clima de estos eventos, afirman, era decididamente hostil, parcial y tendencioso.

Es probable que, en algunos encuentros, haya tenido lugar situaciones como las descritas por los titulares de los medios. No obstante, no es menos cierto que durante 25 años la táctica de negociar privadamente con los operadores políticos les había dado excelentes resultados a los grandes medios.

En verdad, uno de los grandes aportes que trajo el proceso de discusión de la ley de medios, fue poner en escena el carácter complejo de los medios de comunicación. Nadie dudaba que eran vehículos de la libertad de expresión; pero pocos tenían plena conciencia que, además, eran poderosos actores económicos y que perseguían sus propios intereses sectoriales.

Desde luego no hay nada reprochable en la defensa sectorial de intereses privados. El problema es cuando ello se presenta bajo el ropaje del interés general. Peor aún es cuando, desde posiciones de poder, se digita la agenda pública.

El éxito de la Coalición fue, no solo visibilizar el tema, sino también presentar la Ley de medios como una cuestión que va más allá de intereses sectoriales, como una cuestión que importa a toda la sociedad.

En ese contexto, la ley de medios apareció ligada a valores centrales en el debate constitucional. La libertad de expresión, el derecho a la información, la democratización de los medios, el acceso a las frecuencias por parte de todos los grupos sociales, entre otros tópicos, fueron presentados como cuestiones sustanciales de toda sociedad democrática.

Como enseña Siegel, los movimientos sociales logran el éxito cuando presentan sus demandas específicas encuadradas en objetivos generales. Por caso, indica que el movimiento por el sufragio femenino en los Estados Unidos alcanzó plena aceptación social cuando planteó que el voto exclusivo masculino violaba el principio de *no al impuesto sin representación*, principio por el cual se peleó en la revolución de los Estados Unidos contra la corona británica. Apelando a los principios fundacionales y la memoria de la tradición constitucional de aquel país, las mujeres aseveraban que los hombres que rechazaban sus reclamos violarían los derechos de las mujeres de la misma manera que el rey británico había violado los derechos de los colonos.

En ese orden, finalmente, Siegel, expresa que: “Para convencer a los ciudadanos que no pertenecen a sus filas o a funcionarios del gobierno que reconozcan sus reclamos, el movimiento debe expresar sus valores como valores públicos. Un movimiento puede realizar su visión constitucional solamente en la medida en que sea persuasivo en la presentación de su visión como una visión nacional, requerida por los principios y en concordancia con la memoria que constituyen la tradición constitucional de la Nación”. (28).

En cierto modo, esto es lo que logró la Coalición para una Radiodifusión Democrática, al presentar su demanda sobre la necesidad de sancionar una nueva ley de medios, como una cuestión sustantiva para profundizar la institucionalidad democrática argentina.

Bibliografía

1. Reva Siegel El rol de los movimientos sociales como generadores de derecho en el derecho constitucional de los Estados Unidos.
2. Julieta Lemaitre Ripoll. El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales.
3. Roberto Gargarella El Derecho a la Protesta. El primer derecho. AD-HOC.
4. César Rodríguez Garavito. Una crítica contra los dogmas de la coherencia del derecho y la neutralidad de los jueces. Los estudios críticos del derecho y la teoría de la decisión judicial.
5. Julieta Lemaitre Ripoll. Ob cit.
6. CELS. La Lucha por el Derecho. Implicancias de la intervención judicial en el ámbito de las políticas públicas.
7. Martha Minow. Derecho y Cambio Social. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo.
8. CELS. Ob cit.
9. Julieta Lemaitre Ripoll. Ob cit.
10. José Sebastián Elías. Algunas reflexiones sobre la justificación mixta del control judicial de constitucionalidad.

11. José Sebastián Elías. Ob cit.
12. Coalición por una Radiodifusión Democrática. Comunicado de abril de 2010.
13. Néstor Busso. Discurso del 21 de octubre de 2009 en el Teatro Argentino de La Plata.
14. Néstor Busso. La conquista de la Ley. En La cocina de la Ley. FARCO. Néstor Busso y Diego Jaimes Compiladores.
15. Busso. Ob cit.
16. Néstor Piccone. Una ley nacida del coraje político y la unidad popular. En La cocina de la Ley. FARCO. Néstor Busso y Diego Jaimes Compiladores.
17. Roberto Gargarella. Deliberación, procedimientos legislativos y control judicial en la nueva Ley de Medios. Eldial.com.
18. Frank La Rue, Carta del Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión a la Presidenta de la Nación. 26-8-09.
19. Cristian Jensen. Percepción del proceso interno de la Coalición. En La cocina de la Ley. FARCO. Néstor Busso y Diego Jaimes Compiladores.
20. Néstor Piccone. Ob cit.
21. Néstor Piccone. Ob cit.
22. Julieta Lemaitre Ripoll. Ob cit.
23. Julieta Lemaitre Ripoll. Ob cit.
24. Aluminé Moreno. La invisibilidad como injusticia. Estrategias del movimiento por la diversidad sexual.
25. Sergio Fernández Novoa. Decisión política y organización popular. En La cocina de la Ley. FARCO. Néstor Busso y Diego Jaimes Compiladores.
26. Susana Sel. La comunicación como acción social. Disputas por la nueva Ley en Argentina. En La cocina de la Ley. FARCO. Néstor Busso y Diego Jaimes Compiladores.
27. Néstor Piccone. Ob. Cit.
28. Reva Siegel. Ob cit.

