

La imposible región. Propuesta para el análisis comparativo de las políticas de radiodifusión diseñadas para los sectores privado comercial, social comunitario y público, entre los socios fundadores de la unión regional MERCOSUR¹

Daniela Monje²

Resumo

As políticas de radiodifusão não constituem uma prioridade para a União Regional MERCOSUL. Os sócios fundadores aplicam individualmente marcos regulatórios flexíveis para o setor privado comercial, que têm favorecido o seu desenvolvimento, com notáveis similitudes entre si. Em contrapartida, os setores público e social-comunitário são regidos, na maioria dos casos, por normas anacrônicas e/ou restritivas. Este artigo propõe algumas linhas para a análise comparativa destas políticas no contexto do Mercosul.

Palavras chave: Políticas de radiodifusão; integração regional; setores público, privado comercial, social-comunitário

Resumen

Las políticas de radiodifusión no constituyen una prioridad para la Unión Regional MERCOSUR. Los socios fundadores aplican individualmente y para el sector privado-comercial marcos regulatorios flexibles que han favorecido su desarrollo y presentan notables similitudes entre sí. Como contraparte los sectores público y social-comunitario se rigen en la mayoría de los casos por normas anacrónicas y/o restrictivas. Este artículo propone algunos términos para el análisis comparativo.

Palabras clave: Políticas de radiodifusión, integración regional, sectores público, privado-comercial, social-comunitario

Abstract

Broadcasting policy do not constitute a priority for the Regional Union MERCOSUR. The countries that founded it, apply individually for the private commercial sector, flexible

¹ Este escrito expone de modo sintético y acotado, parte de los avances realizados por la autora en el marco de su tesis doctoral titulada “Políticas de radiodifusión en contextos de integración regional. Caso MERCOSUR 1991-2007” investigación que obtuvo beca para áreas de vacancia de la Secretaría de Ciencia de Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

² Docente e investigadora Universidades Nacional de Córdoba (UNC) y Nacional de Villa María (UNVM). Coordinadora Académica de la Maestría en Comunicación y Cultura, Centro de Estudios Avanzados (CEA) UNC. Miembro del Programa de Comunicación y Ciudadanía del CEA-UNC. Doctoranda por FLACSO del programa de Doctorado en Ciencias Sociales.

regulatory frames that present notable similarities between it, and have favored his development. Inversely, public and social community sectors are ruled generally by anachronistic and / or restrictive procedure. This article proposes some terms for the comparative analysis.

Key words: Broadcasting policy, regional integration, public sector, commercial sector, community sector.

Ponencia

1.

La unión regional MERCOSUR, nace en 1991, con la vocación de promover un desarrollo conjunto y armónico de los países miembros, cuyas características eran de suyo absolutamente asimétricas: Brasil y Argentina por una parte se definían como los socios fuertes de la unión en términos de economía, territorio y población, frente a los países pequeños y más débiles, Uruguay y Paraguay, este último además, en relación a su extrema fragilidad institucional.

En los inicios de esta unión regional el debate sobre la radiodifusión y más ampliamente sobre la comunicación social no fue enunciado de modo prioritario. No se consideró al punto tal que, incluso desde la perspectiva económica, -que involucra el desarrollo de las industrias culturales y cuya participación en el PBI de los países es año a año más significativa-, el tema fue relegado. De modo que, la centralidad de las comunicaciones como fenómeno cultural simbólico e identitario, pero además, como vértice económico de los nuevos escenarios mundiales, fue desatendida por muchos años en el MERCOSUR que, vale decirlo, también ha debido ser asistido y reanimado en numerosas ocasiones.

Por cierto, en estos 17 años, los países que lo integran no han cesado de producir regulaciones en relación al sector radiodifusión y sin proponérselo han actuado en direcciones similares, que con diferentes acentos, consolidaron el desarrollo del sector privado-comercial, en los cuatro países, sobre la base de sistemas de radiodifusión de interés público que priorizan el fin de lucro por sobre el bien común entendido en términos de pluralismo, acceso y participación equitativa a la utilización del espectro radioeléctrico.

En paralelo a la virtual privatización del espectro, se expande de un modo cada vez más sofisticado un modelo de pago que, ligado a la convergencia de actores, tecnologías y procesos, requiere adecuación y sofisticación de las regulaciones nacionales y regionales, que

deberían ocuparse en teoría de garantizar que la radiodifusión se constituya en términos de bien social, de uso abierto y gratuito.

Esto ha resultado muy dificultoso de llevar adelante. Aún frente a los acuerdos a los que ha llegado la comunidad internacional acerca de la delimitación de los tres sectores de la radiodifusión³, este reconocimiento ha tardado en explicitarse en políticas y legislaciones y el rezago es significativo no solo en cada uno de los países, sino además como parte de los ejes de la unión regional. Si se toma como referencia el período que va desde la conformación del mercado común hasta el año 2007, se observan como veremos más adelante, transformaciones significativas en favor de los sectores público y comunitario solo hacia el final del período⁴. No obstante ello, los avances resultan espasmódicos y desarticulados en términos de la región, que no ha podido delinear un horizonte común de políticas regionales de radiodifusión.

Esta ausencia resulta llamativa, por cuanto al tomar en consideración otras uniones regionales contemporáneas al MERCOSUR (1991) tales como el TLCAN⁵ (1993) o la Unión Europea (1993) encontramos que, aún desde contextos asimétricos y problemáticos, con énfasis y equilibrio diferenciados, se han formulado políticas explícitas sobre el sector en las que se reconoce la centralidad de las industrias culturales y específicamente de la radiodifusión en tanto vector cultural y económico.

³ Sin desconocer la extensa normativa que a nivel internacional se ha producido en torno al derecho humano a la Libertad de expresión y pensamiento, es válido recordar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) conocida como Pacto de San José de Costa Rica ya en el año 1969 en su artículo 13 adopta el principio de la libertad de pensamiento y expresión, derecho que se despliega en las acciones de buscar, recibir y difundir información por todos los medios existentes. Todos los países miembros del MERCOSUR han ratificado la CADH: Argentina en 1984, Uruguay en 1985, Paraguay en 1989 y Brasil en 1992 de modo que han adoptado para sí esta declaración. En el año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA elaboró sobre este artículo 13, una declaración de principios que interpreta, profundiza y actualiza los contenidos referidos. Uno de los 13 puntos en los que se subdivide esta interpretación afirma que:

“(12) Los monopolios u oligopolios en la propiedad y el control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y la diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser

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

Asimismo existe otro antecedente de gran valor. Se trata de la Declaración conjunta sobre “Diversidad en la radiodifusión” suscripta en Diciembre 2007 por cuatro relatores sobre libertad de expresión y opinión de ONU, OEA, OSCE, CADHP. En este documento se enfatiza la naturaleza compleja de la diversidad la cual incluye diversidad de medios, de fuentes y de contenido. Asimismo se señala que la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación directa o indirecta así como el control gubernamental sobre los mismos constituye una amenaza a la diversidad de los medios y genera riesgos tales como la concentración del poder político en manos de los propietarios o de las élites gobernantes. Allí se fija con claridad que los tres sectores de la radiodifusión son: comercial, de servicio público y comunitario.

⁴ Con la salvedad de la ley de TV por cable implementada en Brasil desde 1995, los mayores avances en la materia se dan de un modo paulatino a partir del año 2000 y culminan con un gran logro institucional en Uruguay a partir de la sanción de la ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007.

⁵ Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Agrupa a Canadá, Estados Unidos y México. Su sigla en inglés es NAFTA North American Free Trade Agreement

En el caso del TLCAN la lógica del acuerdo se da en términos de liberalización del comercio de industrias culturales entre Estados Unidos y México con una marcada resistencia de Canadá fundamentada en la excepción cultural. Existen en esta unión regional fuertes desequilibrios entre los socios. En lo relativo a la producción y circulación de productos audiovisuales México incluye a las industrias culturales en el acuerdo, mientras que Estados Unidos tiene un mercado *altamente impermeable a los productos foráneos*. Contrariamente Canadá ocupa el 95% del mercado de cine y video con productos de EEUU mientras que la TV se enmarca en un sistema proteccionista que garantiza cuotas de pantalla, con todo, sus industrias culturales son deficitarias. Este acuerdo no contempla la creación de instituciones regionales o programas de cooperación para el sector audiovisual (Galperín, 1998)

La Unión Europea ha seguido por su parte una política que se construye en base a una tensión entre los objetivos culturales y económicos de sus 27 miembros. Como afirma Galperín

El objetivo cultural, problemático en sí mismo, está definido en el Artículo 128 del Tratado de Maastricht: "La comunidad debe contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados-Miembro, respetando su diversidad nacional y regional, y a la vez traer a luz la herencia cultural común". Por otro lado, el objetivo económico es fortalecer las industrias culturales europeas mediante la fórmula proteccionismo externo/liberalización interna (1998:27)

Estos objetivos resultan asimismo difíciles de compatibilizar en tanto las principales líneas de política que orientan a los países de la unión, resultan a su vez contradictorias entre sí. Por una parte la directiva de radiodifusión promulgada en 1989 hizo posible la consolidación de grandes conglomerados de medios vía liberalización regional mientras que el programa de apoyo a los pequeños y medianos productores promovía el pluralismo a través de la diversidad lingüística y cultural. De modo que, en materia de política si bien se alteró la competencia al interior de los mercados nacionales no se halogrado un mercado regional. (Galperín, op.cit.)

El Mercado Común del Sur, nace débil y asimétrico. Son tantas las dificultades para ponerlo en funcionamiento solo en el primer peldaño de la unión aduanera, que durante mucho tiempo ha tenido una gran dificultad para dibujar de modo conjunto y articulado estrategias regionales que hicieran posible una política de radiodifusión, o una política del audiovisual consistente. En su interior se articulan de un modo formal áreas de trabajo y deliberación⁶ encargadas del tratamiento de la comunicación y la cultura, a saber:

⁶ Ver Estructura orgánica del MERCOSUR anexa al final de este documento.

1. Reunión de Ministros de Cultura. (**RMC**) pertenece al Consejo del Mercado Común: tiene como función promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del MERCOSUR, así como la presentación de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura. Fue creada en el año 1995, y sus logros han sido acotados, El sector de industrias culturales en el cual incluimos a la radiodifusión es escasamente aludido en términos de políticas culturales.
2. Sub Grupo de Trabajo N° 1 (**SGT1**) pertenece al Grupo Mercado Común: trabaja sobre los aspectos técnicos y de armonización de regulaciones en radiodifusión y telecomunicaciones. No Interviene directamente en la elaboración de políticas.
3. Reunión Especializada de Comunicación Social (**RECS**) pertenece al Grupo Mercado Común: órgano consultor cuyo objetivo es promover la difusión de toda la información vinculada al MERCOSUR a través de programas de cooperación entre agencias de noticias, radios y canales oficiales. Fue creada en 1996 y funcionó hasta 1998 luego fue relanzada en 2005 a instancias de Argentina.
4. Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (**RECAM**) pertenece al Grupo Mercado Común: es un órgano consultor en la temática cinematográfica y audiovisual, formado por las máximas autoridades gubernamentales nacionales en la materia. Fue creada en 2003. Es el ámbito de discusiones de mayor productividad y dinamismo. Ha impulsado numerosos programas de cooperación regional y con otras uniones regionales como la UE, produce información sistematizada sobre el sector, ha desarrollado el Observatorio del MERCOSUR Audiovisual (OMA) y es consultado en materia de políticas nacionales para el sector cinematográfico y audiovisual por las autoridades representantes de cada uno de los países miembros.

Con más de 15 años de existencia, y a pesar de disponer de áreas y recursos específicos en materia de comunicación y cultura el Mercado Común del Sur no ha logrado avances significativos en la formulación de una política regional del audiovisual o de radiodifusión que pueda comprender la complejidad económica, cultural y política que necesariamente la atraviesa. Entre los escasos hitos que podrían destacarse en la materia podemos citar en orden cronológico los que siguen:

1994: Cumbre de Ouro Preto. Marca la puesta en marcha de la Unión Aduanera. A partir de este momento se profundizarán los acuerdos en materia de comunicación y

cultura. En este mismo año se firma el Protocolo de Colonia. Las Industrias culturales son aludidas en este documento en el anexo 2. Allí se especifican las excepciones para cada país: Brasil excluye de la liberalización de inversiones los sectores de radio, TV y telecomunicaciones, Uruguay y Paraguay excluyen radio, TV, telecomunicaciones y prensa, Argentina no toma ninguna excepción en las industrias de comunicación.

1996: Se firma el Protocolo de Integración Cultural a instancias de la reunión de Ministros de Cultura (RMC)

1997: Se aprueba Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios

2005: Entra en vigencia el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios. Que impulsa para el año 2015 el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR. Entre los servicios se cuentan las Industrias culturales.

2006: Brasil es el primer país del bloque en adoptar un padrón de TV Digital Terrestre (TDT) definitivo (sistema japonés ISDB modificado) La decisión no se funda en un consenso regional. Un año más tarde Uruguay optará también unilateralmente un sistema de TDT, en este caso el europeo (DVB-T).

2007: La RECS impulsa la firma de la Carta de Compromiso de Buenos Aires. “Comunicación Pública en el proceso de integración regional. Se propone desarrollar una estrategia comunicacional común de medios públicos, en el ámbito del MERCOSUR

Esta ausencia de políticas es sin dudas problemática en una región que, registra “altos niveles de producción y en especial consumo audiovisual como lo es América Latina, y en donde las industrias culturales han jugado un papel primordial en la construcción de identidades nacionales y afiliaciones políticas (Galperín 1998:38)

La desatención sobre las Industrias culturales de mayor penetración en la población como lo son la radio y la TV debiera alertar asimismo sobre su probable definición a futuro en términos de servicios, lo cual abre la puerta a considerar este patrimonio –en tanto repertorio común y compartido de creencias, saberes, prácticas, valores, signos, lenguajes, que conforman la sustancia de los mensajes audiovisuales- en commodities, mercancías transables en un mercado que asigna solo un valor económico de cambio a aquello que tiene asimismo un valor cultural que debe medirse y resguardarse en base a otro sistema de valorización.

Considerando la incapacidad que ha tenido hasta la fecha el MERCOSUR para formular políticas regionales de radiodifusión que puedan garantizar la protección y reciprocidad entre los países miembros, la promoción de los sectores independientes, la diversidad de la radiodifusión en los términos en los que la define el plexo legal y normativo internacional, entre las cuestiones de mayor relevancia, puede resultar esclarecedor en aras de construir algunas interpretaciones que puedan dar razones de esta carencia, exponer los avances y retrocesos que en nuestra perspectiva han realizado Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en materia de radiodifusión en el período reseñado.

En términos de avances consideramos el conjunto de prácticas que promueven y/o garantizan un acceso plural, y democrático al espectro radioeléctrico en los términos en los que lo define el derecho internacional, incluimos aquí y a los fines de este escrito solo aquellos avances que se materializaron en legislaciones específicas. Esto no implica por cierto que se desconozcan el conjunto de prácticas e iniciativas de la sociedad civil que impulsaron estos procesos. Por retrocesos en cambio, entendemos aquellas legislaciones que restringieron el acceso plural y diverso a la utilización del espectro y en cambio consolidaron la posición de ciertos actores en desmedro de otros.

Organizamos asimismo esta descripción en relación a los tres sectores de la radiodifusión definidos como privado-comercial, social-comunitario y público (gubernamental y no gubernamental)

Como puede observarse en el cuadro N° 1, los cuatro socios fundadores del mercado común, tienen un considerable rezago en sus regulaciones sobre radiodifusión. Uruguay regula los servicios a partir de una ley sancionada en 1977 durante la última dictadura militar que no solo es anacrónica sino que presenta numerosos vacíos entre ellos la indefinición de los períodos de concesión de licencias de explotación. Sin embargo este país acredita entre sus logros recientes la promulgación de una ley de radiodifusión comunitaria en 2007, ejemplar en término de los procesos institucionales y discusiones públicas sobre la base de las cuales se construyó y, fundamentalmente en cuanto al reconocimiento de los derechos y garantías para el sector comunitario que determina y que recoge las mejores experiencias de legislación en la materia a nivel mundial. Argentina se regula aún hoy a partir de una ley dictatorial que data del año 80 pero sobre la cual se han realizado sustantivas modificaciones a partir del año 1989, lo que ha permitido entre otras cosas la concentración monopólica de la propiedad de los medios, la acumulación de licencias de explotación y la introducción de publicidad no tradicional entre los puntos más destacados. Asimismo, se ha limitado hasta hace menos de

cuatro años la explotación legal de la radiodifusión por parte del sector social-comunitario. Brasil por su parte no posee una ley de radiodifusión específica, la regulación del sector se desagrega en un plexo normativo de leyes específicas pero cuya referencia más antigua es el Código Brasileiro de Telecomunicaciones del año 1962 y más recientemente una sección de la nueva constitución sancionada en el año 1988, en los artículos que van del 220 al 224. De este modo Brasil tiene una regulación general en la constitución y leyes y reglamentaciones específicas en materia de TV por cable o radiodifusión comunitaria. En el caso de Paraguay la legislación que regula la radiodifusión se encuentra incluida en la normativa sobre telecomunicaciones que fuera sancionada en el año 1995 y en el que se incluye un apartado específico para radiodifusión de pequeña y mediana cobertura.

Al observar lo que ocurre al interior de cada uno de los sectores de la radiodifusión por países, encontramos que existe una notable asimetría entre las regulaciones que promueven y protegen a cada uno de los sectores. En ningún caso y con la salvedad de la ley uruguaya de radiodifusión comunitaria del año 2007, se hacen explícitas reservas del espectro para cada uno de los tres sectores. Muy por el contrario, los cuatro países coinciden - por motivos que tienen que ver con sus políticas nacionales antes que con acuerdos regionales de algún tipo-, en poseer servicios de radiodifusión definidos por el interés público antes que por el servicio público. Este hecho, que es característico de la radiodifusión en casi toda América Latina, ha generado que desde los inicios los Estados ocupen un rol de administrador y garante de unas ciertas reglas de juego que permitiesen al sector privado-comercial desarrollarse cada vez en más ventajosas condiciones. Por tal motivo no debe extrañar que el desarrollo del sector público se haya presentado desde siempre de un modo subsidiario respecto del sector privado y excluyendo hasta hace poco tiempo al sector comunitario.

Si se revisa la legislación existente en la materia en cada uno de los cuatro países aludidos puede observarse que, si bien en todas las legislaciones se reserva una mínima porción del espectro para utilización del Estado, no es sino hasta mediados de los 90 cuando se empieza a perfilar la emergencia de experiencias diversas que no logran sin embargo despegar con claridad lo público de lo gubernamental.

El caso de Brasil es pionero en la región, por cuanto ya desde los años 60 se inician las televisoras educativas agrupadas en el SINTED (sistema nacional de televisiones educativas) que podrían representar el antecedente más lejano en materia de iniciativas del sector público, aún cuando no se presentan de este modo. En 1975 es creada RADIOBRAS, la empresa nacional de comunicaciones que administra la agencia de noticias estatal, la red de emisoras

públicas y distribuye la pauta oficial manteniendo estas áreas en dependencia directa de los gobiernos de turno. Es recién en el año 1995, -y mediados por una intensa discusión pública impulsada desde el Foro Nacional por la Democratización de las Comunicaciones-, cuando se promulga la ley de televisión por cable. Mediante esta ley se escinde la regulación de la TV de pago de la de radiodifusión abierta, y se define un sistema de canales de servicio público que incluye como novedad una cuota de pantalla destinada a canales legislativos. El salto hacia un planteo diferencial se da sin embargo en 2007 cuando se anuncia la creación de la Empresa Brasil de Comunicación, un sistema de Televisión pública nacional no gubernamental en la que se integra la empresa estatal de comunicaciones RADIOBRAS. En términos de modelo de radiodifusión Brasil lleva en esto una delantera importante a sus socios regionales.

Argentina por su parte crea en el año 2001 un Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) que en verdad reordena formalmente los medios ya existentes en el nivel de las radios AM y el canal de TV pública, pero esta modificación no llega a transformar de modo sustantivo el servicio ni en términos de calidad ni en cuanto a los contenidos que las emisoras producían hasta el momento. No se evidencia en este sentido una política que delimite un nuevo rumbo. La prestación continúa siendo subsidiaria en cuanto a la porción del espectro asignada al sistema público y es asimismo parcial por cuanto el único canal público del sistema no llega por aire a más del 50% de la población. Su recepción se encuentra limitada en la mayoría de los casos al sistema de TV por cable, que obviamente es de carácter pago. Sin embargo vale destacar que existe un momento bisagra en lo relativo a TV pública en este país y es sin dudas la aparición de un canal que depende del Ministerio de Educación llamado Canal Encuentro en el año 2005. Esta experiencia que surge por fuera del SNMP es, sin embargo, la apuesta de mayor calidad que ha producido el país en la materia, y a pesar de estar limitada al cable ha logrado trascender sus límites físicos por cuanto parte de su programación se retransmite por el canal público y por canales universitarios.

En el caso de Uruguay existe un Sistema Nacional de Televisión con 29 repetidoras en todo el país y una interesante experiencia en televisión denominada TV Ciudad que transmite solo por sistema de cable para la ciudad capital de Montevideo. En 2005 luego de la asunción del presidente Tabaré Vázquez, se realiza un relanzamiento de la radio y TV públicas-estatales, en cumplimiento con lo comprometido entre los objetivos de campaña, ya que el Frente Amplio discute explícitamente en su plataforma política los términos de una política de comunicaciones democrática para el Uruguay. Según Kaplún

“hubo dos intentos anteriores de relanzar la programación del canal estatal en 1985 y 2000, ambos de corta duración. Ahora hay un tercero, emprendido por el nuevo gobierno, que terminó con la mayor parte de los programas tercerizados que caracterizaban la grilla y concentró casi toda su apuesta en lo informativo y periodístico con producción propia. Es pronto aún para evaluar los resultados.”(2006:4)

El caso de Paraguay se presenta de un modo dramático. Según afirma Fernández Bogado “lo público no es concebido en Paraguay como de todos sino que es referenciado como propiedad del gobierno de turno” (2005:75) La larga dictadura de Stroessner dejó tras de sí un sistema público devastado y desacreditado entre toda la población, este país solo cuenta con 2 radios en efectivo funcionamiento dentro de lo que podría llamarse su sistema de medios públicos⁷.

En contraposición con el bajo estado de desarrollo de los medios públicos, el sector privado comercial ha tenido un crecimiento exponencial amparado por regulaciones permisivas y atentas a los reclamos de este sector que, ha sabido acaparar para sí la mayor parte del espectro disponible en condiciones altamente ventajosas. Concomitantemente el servicio de radiodifusión se presta eludiendo el hecho de que las frecuencias no son propiedad de quienes las explotan, sino concesiones de un espacio que es común y público. Este olvido voluntario produce a lo largo de los países una radiodifusión eminentemente comercial, cuya oferta de contenidos está centrada en el entretenimiento. Sumado a ello la conformación de la propiedad de los medios habilitada por las regulaciones nacionales ha permitido el ingreso de capitales extranjeros que extienden sus territorios más allá de las fronteras nacionales conformando alianzas regionales sobre las cuales los estados y la región MERCOSUR no tienen ningún tipo de control. Argentina es pionera en habilitar la concentración de la propiedad en 1989 y el ingreso de capitales foráneos en 1991. Brasil hará lo propio en 1995 al habilitar el ingreso de capital extranjero en las empresas de cable y luego reforzará la decisión

⁷ Oscar Cáceres, actual director de la recientemente creada Dirección de Comunicación para el Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo, afirma al respecto: “El Estado, descuidó totalmente a sus medios de comunicación en las últimas décadas. Descuidó sus aspectos programáticos, pero también la propiedad misma. Paraguay tenía cuatro radios estatales, durante la década del 90 y hasta hace poco cuando asumimos el gobierno [presidencia de Fernando Lugo] nos encontramos con que la frecuencia de una radio ubicada en una localidad del norte que se llama Vallemí, en el departamento de Concepción, había sido vendida al ex presidente de la República del Paraguay a través de testaferros, que es el señor Juan Carlos Wasmosy. Otra radio (la segunda) de sur, de la ciudad de Encarnación que linda con la provincia de Misiones de Argentina, esa radio desapareció completamente, desaparecieron los equipos, tanto de AM como de FM. Fue acallada, y quedó en la nada. La tercera en la ciudad de Pilar, una ciudad fronteriza también al sur cerca de Formosa, esa sobrevivió un poco más pero con una situación híbrida, entre estatal y comercial. Hoy nos encontramos con dos medios estatales, una radio nacional con los equipos antiguos y al mismo tiempo con equipos que como decimos nosotros han sido “carneados” o con repuestos que no les sirven. Entonces tenemos la radio nacional y la radio Carlos Antonio López de la localidad de Pilar, que son los medios estatales. No existe ni una sola señal de TV pública”. Extracto de entrevista realizada por la autora. Marzo 2009.

en 2002 con la enmienda del artículo 222 de la constitución nacional. En los casos de Uruguay y Paraguay las excepciones a la norma que inhabilita el ingreso de capitales extranjeros se darán por la vía de testaferros. (Kaplún, 2006; Fernández Bogado, 2008)

Los niveles de concentración de la propiedad son significativos en cada uno de estos países. Según lo demuestra el estudio realizado por Mastrini y Becerra (2006), en el año 2000 y para el caso de la TV por aire, Brasil concentra el 85% de la audiencia entre los primeros 4 operadores, Argentina el 96% en los cuatro primeros canales privados de aire, y Uruguay el 96 % en los tres primeros operadores.

Cuadro 1: Principales normativas sobre radiodifusión por sectores en los países del MERCOSUR

	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	PARAGUAY
	Ley 22.285/80 de Radiodifusión. Decreto 286/81	Código Brasileiro de telecomunicaciones 1962 Nueva Constitución 1988 Arts. 220 A 224 1997: Ley 9.472	Ley 14670/77 de Radiodifusión	Ley de telecomunicaciones 642/95
SECTOR PUBLICO (GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL)	Decreto N° 94/2001 crea el Sistema Nacional de Medios Públicos Modificación del artículo 11 ley 22.285, decreto 1214/03. Decreto N° 533/05 crea Canal Encuentro.	Radiobras Ley de TV por cable 8.977/95 Empresa Brasil de Comunicación	SODRE. Sistema Nacional de Televisión. 18 canales de TV abierta. TV Ciudad (Montevideo)	Nueva Constitución 1992 Art. N° 31. Ley 642/95 de Telecomunicaciones Art. 34: El Plan Nacional de Frecuencias
SECTOR SOCIAL COMUNITARIO	Ley 26.053/05 Reforma del artículo 45 LEY 22.285.	Ley de radiodifusión comunitaria N° 9612/98	Ley de radiodifusión comunitaria N° 18.232/07	Ley de telecomunicaciones 642/95 Capítulo IV. Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura N° 898/2002
SECTOR PRIVADO COMERCIAL (concentración e ingreso de capitales extranjeros)	1989: Ley 23.696 1991: Ley 24124 1999: Decreto 1005 2003: Ley 25750 2005: Decreto 527	1988: Art. 222 C.N. 1995: Ley 8.977 2002: Enmienda art. 222	1977: Ley 14.670 arts. 8 y 9 1993: Decreto 125	1992: Art. 30 CN. 1995: Ley 642 art. 2 y Decreto reglamentario N° 14.135 arts. 5 y 64

3.

A la abismal distancia que separa al rezagado sector público del sector privado-comercial y sobre la cual es necesario trabajar desde los Estados, pero además desde la unión regional, se suma la existencia de otro sector de la radiodifusión que ha debido constituirse contra la corriente, aún desde la ilegalidad, que es perseguido en la actualidad por las administraciones de algunos gobiernos democráticos en América Latina⁸ y cuyas banderas son la punta de lanza en las reivindicaciones por la democratización del espectro en clave de derecho humanos. Me refiero al sector social-comunitario.

Como fue señalado anteriormente este sector ha sido legítimamente reconocido por la legislación internacional mucho antes que los gobiernos nacionales hicieran lo propio. Cada uno de los países analizados posee desde hace al menos 10 años,

-tomando en el inicio de esta serie la ley brasilera del 98-, una legislación reglamentada sobre radiodifusión comunitaria. Este hecho no ha impedido que las emisoras sean marginadas, relegadas a porciones ínfimas del espectro, restringidas en su cobertura geográfica o en sus modos de autogestión y financiamiento. Como puede observarse en el cuadro N° 2 si se comparan los requerimientos y limitaciones que cada país impone a su sector comunitario puede concluirse que la propuesta brasilera es la más regresiva mientras que la uruguaya resulta ser la más progresista y la que ha conseguido un trato diferenciado, en cuanto a las particularidades del sector, equitativo, en cuanto a la reserva del espectro, y con un amplio margen de libertades que da lugar a la búsqueda genuina de fondos para la subsistencia de las emisoras, al tiempo que no restringe la potencia de sus transmisiones. El caso brasilero es completamente opuesto, si bien es el primer país que regula el servicio, lo hace a partir de una serie de restricciones que someten aún más a un sector que es, por definición de una gran sensibilidad social.

“Se trata de una norma controvertida, que concibe a las radios comunitarias como emisoras de cobertura restringida y baja potencia. Entre otras cosas la ley dispone una frecuencia única para todas las emisoras, reduce el sentido de lo comunitario a una cuestión física,

⁸ Dan cuenta de ello los informes que semanalmente llegan desde las diferentes filiales de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en América Latina. Puede consultarse asimismo el sitio web de la organización www.amarc.org, así como los informes presentados por los Relatores de Libertad de Expresión de diferentes organizaciones internacionales tales como la ONU, la OEA y la OSCE..

asignando un área de cobertura de solo 1 kilómetro⁹, prohíbe la inclusión de avisos comerciales, prohíbe operar en red, exige que los directores de la entidad residan en la zona de cobertura de la radio, exige documentación extemporánea y confusa, no protege a las radios comunitarias de las interferencias de las radios comerciales pero permite a las emisoras comerciales a interferir a las comunitarias”.(Monje, 2007:218)

En Argentina, se aguarda una inminente ley de servicios de comunicación audiovisual que sustituya a la ley de radiodifusión vigente y en la que el sector comunitario podría ser considerado en términos más equitativos que garantizaran una distribución equitativa del espectro. Mientras tanto podemos decir que:

“el sector comunitario ha conseguido, luego de más de 20 años de lucha¹⁰(...), un sustancial aunque insuficiente avance en la materia: la derogación mediante ley 26.053 en agosto del año 2005 del artículo 45 de la ley 22.285, que impedía el otorgamiento de licencias a organizaciones sin fines de lucro. Asimismo EL COMFER [Comité Federal de Radiodifusión] mediante RES. 753/06 reconoció a las radios comunitarias y les otorgó una autorización provisoria para funcionar hasta tanto se regularice su situación” (Monje, 2007: 215)

Finalmente en relación a Paraguay se mantienen fuertes restricciones, limitaciones a la potencia de emisión y no está permitida la emisión de publicidad.

“Cabe recordar la importancia del sector comunitario no solo en zonas urbanas sino fundamentalmente en las zonas rurales del interior del país donde las radios funcionan prestando servicios sociales, como fuente primaria de información, teléfono público, canal de convocatoria y encuentro” (Monje, 2007: 223)

Los procesos de otorgamiento de frecuencias resultan asimismo una irregularidad que se repite a lo largo de los cuatro países. Los planes de regularización del espectro no han podido garantizar hasta el momento salvo en el caso uruguayo, condiciones de seguridad para las emisoras que funcionan de modo irregular, perseguidas, decomisadas, marginadas, estas emisoras siguen luchando por sus derechos a la comunicación y por hacer oír la voz de los grupos que las constituyen.

⁹ Lo cual contradice la potencia máxima prevista en la ley de 25 watts, ya que en el radio de un Kilómetro solo son necesarios 10 watts a lo sumo

¹⁰ Cabe recordar la iniciativa ciudadana por una nueva ley de radiodifusión para la democracia, presentada en agosto de 2004 por FARCO, AMARC, diversos organismos de derechos humanos, universidades y profesionales. Se conoció como los “21 puntos”, en alusión a los 21 años de democracia que llevaba el país sin haber conseguido sancionar una nueva ley.

Cuadro 2: Términos de comparación entre el sector social comunitario en los países del MERCOSUR

Indicadores	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	PARAGUAY
Año en que se legisla el servicio	2005	1998	2007	1995- (reg. 2002)
Licenciarios	Personas jurídicas sin fines de lucro prestadoras de servicios públicos. Argentino nativo o naturalizado, con idoneidad cultural acreditada y capacidad patrimonial acorde con su inversión. Sin filiación con empresas de radiodifusión extranjeras (salvo acuerdos)	- Fundaciones y asociaciones comunitarias sin fines de lucro - Director debe residir en área de cobertura	Asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o grupos de personas organizadas que no posean fines de lucro. Ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía	Organizaciones intermedias sin fines de lucro ni comerciales, legalmente constituidas en Paraguay, Sin filiación con empresas nacionales o extranjeras. Directores y representantes de nacionalidad paraguaya.
Área de cobertura	No está limitada.	1 Kilómetro. Potencia máxima 25 watts (supera alcance)	No implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Área definida por finalidad.	Ondas hectométricas (AM) y métricas (FM) éstas últimas entre 50 W y 300 W para pequeña y mediana cobertura respectivamente
Plazo de otorgamiento de licencias	15 años con opción a renovación por 10 años.	3 años con renovación por igual período hasta 2002. Hoy 10 años.	10 años con prórroga de 5.	5 años renovable por única vez por igual período a solicitud de parte
Nº de licencias otorgadas a partir de la normativa vigente	1 FM (103.9 FM Encuentro) 1 AM (AM 530. La voz de las madres) 50 emisoras autorizadas Programa de radios y escuelas de frontera 6 radios en comunidades indígenas (5 FM y 1 AM)	2.353 radios autorizadas en 2.178 municipios. 4.555 pedidos archivados.	Reserva de espectro de un tercio del espectro. Ninguna hasta el momento. Se registraron a marzo de 2008 159 interesados al llamado oficial a radios comunitarias	A diciembre de 2007 se han otorgado 58 licencias a radios comunitarias (CONATEL)
Nº de radios existentes estimado	Asociadas a FARCO: 48 + 17 en proceso (2007) S/ Informe ALER del año 2000 existían entre 2000 y 3000 radios sin licencia o permiso legal	1.364 en proceso de tramitación 4.555 pedidos archivados (Ejemplos de usos no comunitarios: CEARA) Caso de emisoras educativas.	Se estima que existían a diciembre de 2007 272 medios no autorizados en todo el país.	En el año 2002 existían 1.500 radios sin reglamentar
Sustentabilidad	No está limitada	Prohíbe inclusión de avisos comerciales	Donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios, publicidad	No tienen permitida publicidad o propaganda, solo aportes solidarios

4.

A lo largo de este artículo he tratado de mostrar de un modo sucinto y esquemático el estado de la cuestión en lo relativo a radiodifusión al interior de la unión regional y en relación a los cuatro países que se asociaron inicialmente. Procuré hacerlo además en relación a los tres sectores a los que se debe garantizar un uso equitativo del espectro, entendiendo que éste es un patrimonio común de la humanidad y que por sus características es escaso y finito, por lo cual los Estados deberían administrarlo con justicia, garantizando pluralidad y diversidad en el acceso.

Como se puede deducir de lo aquí expuesto no existen condiciones a nivel del MERCOSUR que garanticen este a priori de la radiodifusión. El sector público ha logrado apenas enunciarse como proyecto y ensaya sus primeros pasos, mientras que el sector comunitario continúa dando batalla en muchos de nuestros países, con el agravante de la inminente digitalización que lo coloca a priori fuera de escala y de competitividad a menos que los Estados intervengan con políticas proteccionistas de un modo casi inmediato.

Lamentablemente la unión regional no tiene respuestas elaboradas para un problema que no logra formularse con la densidad que se requiere. El MERCOSUR en éste sentido, continúa siendo una *imposible región* de fronteras y proyectos que se escurren dramáticamente entre las manos invisibles del mercado.

Materiales citados:

CÁCERES, Oscar (2009) Entrevista inédita realizada por la autora de este artículo.

FERNÁNDEZ BOGADO, Benjamín Hilario (2005) “La ausente televisión pública paraguaya y el debate sobre el concepto del servicio” en *Televisión pública: información para todos*. AIDIC. Konrad Adenauer Stiftung

_____ (2008) Entrevista inédita realizada por la autora de este artículo.

GALPERÍN, Hernán (1998) “Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del N A F T A , la U E y el MERCOSUR”. Coleção U N E S C O - M E R C O S U L. Brasília.

KAPLÚN, Gabriel (2006) “Los medios de comunicación en Uruguay” Informe preparado para *Medios de Comunicación 2007. El espacio iberoamericano*. Fundación Telefónica, Madrid. Mimeo.

MASTRINI, Guillermo y Martín BECERRA (2006), *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo, Buenos Aires.

MONJE, Daniela. (2007) “*Notas sobre radiodifusión en procesos de integración regional. Propuestas para comparación entre los países*” I Colóquio Binacional de Ciências da Comunicação Brasil-Argentina. “La comunicación en un mercado digital”, Santos, San Pablo, Brasil. INTERCOM

Anexo 1: Estructura Orgánica del MERCOSUR

