

Derecho a la comunicación y migrantes: articulaciones normativas y demandas sociales (1980-2009)

Wanda Fraiman

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe;
Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de
Buenos Aires (Argentina)

Resumen

El artículo da cuenta de las concepciones represivas sobre el derecho humano a la comunicación y a la migración que fueron plasmadas en las leyes 22.285 y 22.439, promulgadas durante la última dictadura militar argentina. Asimismo, realiza un relevamiento de los fallidos intentos de aprobación, en el regreso de la democracia, de nuevas legislaciones que promovieran la universalización de los derechos mencionados. Finalmente, el trabajo se propone presentar las características principales del proceso participativo de la sanción de la ley de Migraciones, de 2003, y de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, de 2009, así como de su texto normativo.

Palabras clave: acceso a la información; libertad de expresión; migrantes.

Artículo recibido: 13/10/15; **evaluado:** entre 22/10/15 y 10/12/15; **aceptado:** 19/12/15.

El presente artículo se propone efectuar un relevamiento de la normativa vigente en la Argentina desde 1980 a 2009, con el fin de observar el grado de garantía del derecho a la comunicación otorgado a los extranjeros residentes en el país durante ese período.

En el caso de los sujetos migrantes, dar cuenta de la regulación estatal de la facultad mencionada posee un interés particular si se considera que es a través de la obtención de información y del ejercicio de la libertad de expresión que los extranjeros pueden acceder a sus derechos fundamentales y, al mismo tiempo, formar parte de los espacios donde son tomadas las decisiones políticas que afectan sus vidas, porque es el "derecho al conocimiento" el que le permite al individuo "saber qué es lo que ocurre a su alrededor como forma imprescindible de permitir su participación en la comunidad en la que está inserto" (Loreti, 1995:25).

En el marco del objetivo planteado también se describirán las principales características de la Ley 22.285 de Radiodifusión promulgada durante la última dictadura militar y luego se mencionarán los intentos fallidos de su derogación en épocas democráticas. Por último, se dará cuenta de los lineamientos fundamentales de Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada por el Congreso de la Nación en 2009.

Concepciones represivas del derecho humano a la migración y a la comunicación

El gobierno de facto que tomó el mando del Poder Ejecutivo Nacional en marzo de 1976 se propuso, en términos económicos, “modificar el patrón de acumulación como salida a la crisis de estancamiento del modelo de sustitución de importaciones”, lo cual implicó una “profunda transferencia de recursos de los sectores populares al capital concentrado” (Postolski y Marino, 2009:160). Para que este cambio fuera posible la Junta Militar decidió llevar adelante un fuerte “disciplinamiento social” (*Ibid.*), con una violenta y profunda intervención del Estado en el desenvolvimiento habitual de la sociedad, pero con el paradójico fin de concretar la retirada de ese Estado de sus funciones fundamentales.

En ese marco, la administración de los medios de comunicación y del espectro radioeléctrico ocupó un lugar preponderante en la gestión de gobierno en tanto un vehículo para lograr el control social, lo cual puede observarse en la presencia “aplastante” del Estado en el sistema de medios argentino como “el único generador de noticias, la única fuente informativa y el principal anunciante” (Postolski y Marino, 2009:169).

La Ley 22.285, sancionada en 1980, representó la formalización en la violación a todo principio sostenido por el derecho a la comunicación, en tanto la facultad de toda persona de difundir ideas, informaciones y opiniones por cualquier medio de expresión y sin límite de fronteras (O.E.A; 1969). La Ley de Radiodifusión contó con el aval de la Comisión de Asesoramiento Legislativo, un órgano estatal cuya función era supervisar el estricto cumplimiento de los objetivos establecidos por el “Reglamento del Proceso de Reorganización Nacional”, y se caracterizó por ser centralista, autoritaria y discriminatoria (Loreti; 1995:139-140).

El rasgo centralista se refiere a que establecía su aplicación a través de organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, dejando fuera de la toma de decisiones a las autoridades provinciales. La ley establecía como organismos de aplicación a la Secretaría de Información Pública (SIP) –la cual se encargaba de intervenir en la programación de las emisoras estatales-, la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) –que se ocupaba del “contralor técnico”- y al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) –cuyas tareas se enfocaban en el “planeamiento, administración, otorgamiento de licencias, control de servicios, etc.”- (Postolski y Marino; 2009:180).

El COMFER, a su vez, era un ente autárquico que funcionaba en la órbita el Poder Ejecutivo, cuyo directorio tenía representación del Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina, la SIP, la SECOM, el Servicio de Inteligencia del Estado la Iglesia y las asociaciones de licenciatarios con fines de lucro

de radio y televisión, las cuales tenían voz pero no podían participar en la toma de decisiones (Postolski y Marino: 2009: 180-181).

La característica autoritaria se vincula por su funcionalidad al gobierno militar (artículo 72) y a la Doctrina de la Seguridad Nacional (artículo 7) que, como se ha mencionado, determinaba el férreo control social a través de la censura y la represión (artículo 18).

Por último, la definición en tanto discriminatoria se relaciona con los requisitos que estipulaba para el acceso de personas físicas o jurídicas a las licencias de radiodifusión. En este sentido, quedaban excluidas aquellas entidades sin fines de lucro entre las cuales se encontraban las cooperativas, los partidos políticos, los sindicatos de trabajadores, las radios comunitarias y las organizaciones sociales, entre las que podían ubicarse las entidades constituidas por extranjeros residentes en el país.

Un año después de la sanción de la Ley 22.285, y en sintonía con los lineamientos de la gestión del gobierno de facto, fue promulgada la Ley de Migraciones 22.439, la cual poseía características incompatibles con la multiculturalidad propia del país. Vale recordar que la composición social de la Argentina ha estado, históricamente, atravesada por dos tipos de migraciones: la transatlántica y la regional. En cuanto a los individuos provenientes de Europa entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la Argentina recibió una gran cantidad de italianos, españoles y franceses. La valoración positiva sostenida por los grupos hegemónicos locales acerca de esta inmigración se expresó en la redacción de la primera Constitución Nacional en 1853 y en la sanción de la Ley 817 de Inmigración y Colonización (1876), la cual facilitó el ingreso e inclusión laboral de los extranjeros.

Luego, a raíz de un cierto “desencanto” por parte de los sectores dominantes sobre esta población -con características de clase diferentes al imaginario proyectado y con una alta movilización sindical- fue sancionada en 1902 la Ley de Residencia, que dio inicio a una tendencia cada vez más restrictiva en lo que respecta a la garantía de los derechos de los migrantes.

A mediados de siglo XX, paralelamente a la disminución de la llegada de europeos a la Argentina producto de la Primera Guerra Mundial y de un quiebre en el modelo agroexportador, fue adquiriendo visibilidad la inmigración limítrofe y del Perú, que se dirigió a los grandes centros urbanos por la crisis que atravesaron las economías regionales.

En aquel momento se fundó la creencia de un supuesto aumento en la llegada de migrantes regionales (con su consecuente impacto normativo), aunque las estadísticas confirman que desde 1869 (momento del primer Censo Nacional) hasta la actualidad la cantidad de migrantes que arribaron al país se ha mantenido constante, según el período de referencia, entre un 2 % y un 3 % sobre la población total del país.

La Ley de Migraciones 22.439 le allanó el camino a la dictadura militar para continuar con su plan sistemático de violación de los derechos humanos al permitirle a las autoridades detener personas sin la existencia de órdenes judiciales, realizar “allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares” y obligar a los ciudadanos a denunciar a las personas que se encontraban sin la documentación requerida (Mármora, 2004: 60). Además, esta ley les restringió a las personas en situación irregular el acceso a derechos fundamentales como la salud, el trabajo y la educación

La Ley de Migraciones se presentó, al igual que la Ley de Radiodifusión, como un instrumento (más) del gobierno de facto para administrar el Estado nacional bajo los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Fallidos intentos por la universalización de derechos

Una de las primeras medidas ejecutadas por el electo presidente Raúl Alfonsín fue la intervención del COMFER. Esta situación de (precaria) democratización del organismo se mantuvo intacta hasta el año 2009, cuando la ley de la dictadura fue reemplazada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y se estableció así un modelo pluralista en la administración del espectro.

En el marco del gobierno radical tuvieron origen distintas iniciativas legislativas en materia de radiodifusión, tanto desde las entrañas del gobierno como desde la oposición. Pero estas se disiparon antes de llegar al Congreso o bien, una vez en su interior, perdieron estado parlamentario.

El primer gobierno de Carlos Menem estuvo signado por la implementación de un “modelo hiperprivado comercial” en el cual, a través de la Ley 23.696 de Reforma del Estado, fueron “flexibilizados” aspectos relevantes de la Ley de Radiodifusión como la eliminación de la restricción del artículo 45 inciso “e” -para la presentación a concurso de licencias de personas físicas o jurídicas vinculadas a empresas periodísticas- y la eliminación de lo dispuesto por el artículo 46 inciso “a” - que establecía que el objeto del licenciatario debía ser únicamente la prestación de un servicio de radiodifusión (Rossi, 2009:241 y 257).

Durante la segunda presidencia de Carlos Menem fue sancionado el Decreto 1005 (1999) que “autorizó el establecimiento de las cadenas permanentes, que comenzaron a operar a partir del año 2000”, al mismo tiempo que “eliminó el requisito de diez años de residencia para socios extranjeros de las sociedades que constituyen a los medios de comunicación” y, además, “amplió

el número de licencias por operador de 4 a 24 en el país, facilitando la concentración en pocos operadores” (Albornoz y Hernández, 2009:282-286).

En materia de radiodifusión el arribo de Fernando de la Rúa al Ejecutivo evidenció las consecuencias de la falta de “una política global, coherente y sostenida en el tiempo para la adjudicación de frecuencias de radio y televisión” (García Leiva; 2009:295).

A principios de 2001 fue presentado por el Gobierno nacional un proyecto de ley de radiodifusión que no prosperó debido a que la Comisión de Comunicaciones e Informática no logró emitir un dictamen para que fuese tratado en el recinto (García Leiva; 2009:308).

Luego de la sucesión en sólo doce días de cinco mandatarios al frente del Ejecutivo, Eduardo Duhalde se hizo cargo de la Presidencia en el marco de una profunda crisis socio-económica.

El nuevo presidente inició conversaciones con las empresas de medios de comunicación que se encontraban ejerciendo una fuerte presión política “para descargar sobre la sociedad los costos que les ocasionaba la salida de la convertibilidad” (Loreti y Lozano, 2014: 180). Más específicamente, en lo que se refería a las deudas que mantenían estas empresas con acreedores externos y que estaban expresadas en moneda estadounidense.

Los grupos multimédios incidieron para que se adaptara la legislación a su propia conveniencia y así evitar la aplicación del *cram down* contemplado en la Ley 24.522 de Concursos y Quiebras. Este mecanismo es el que permite que los acreedores de una deuda puedan cancelarla “mediante la capitalización de acciones de las empresas deudoras” (Mastrini y Marino, 2008:21).

El proceso de negociación derivó en el ingreso de un anteproyecto de ley al Congreso, que fue aprobado por la Cámara de Diputados durante la gestión de Duhalde y, finalmente, sancionado en 2003, cumplido un mes del mandato de Néstor Kirchner.

La Ley 25.750 fue denominada Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales y en el artículo 1 se destaca la importancia de la protección estatal de ciertas esferas de lo social que, según expresa, son de “importancia vital para el desarrollo, la innovación tecnológica y científica, la defensa nacional y el acervo cultural”.

El artículo 5 “elimina el mecanismo de *cram down* para los medios de comunicación a través del aval del Poder Ejecutivo”, lo cual le brindó plenas garantías a las empresas afectadas para que pudieran ser rescatadas financieramente, sin ser adquiridas por sus acreedores (Baladrón, 2009:329).

La gestión de Duhalde fue permeable a las demandas de los poderosos grupos económicos propietarios de medios de comunicación. Si bien en ese momento, evidentemente, todavía no estaban dadas las condiciones para la sanción de una nueva ley de radiodifusión, un tiempo después comenzó, a paso lento pero firme, el camino hacia el establecimiento de un nuevo marco normativo.

Según Califano (2009:344) si bien en su discurso de asunción como Presidente de la Nación Néstor Kirchner no hizo alusión a la regulación de los medios de comunicación, “la atención gubernamental que se le prestaría a estos temas [durante su gestión] sería fundamental”.

En mayo de 2005 Kirchner firmó el Decreto 527, cuyo artículo 1º determinó la suspensión de los plazos de caducidad de las licencias por diez años. Como sostiene Califano (2009: 348-349), “ante la imposibilidad legal de prorrogar las licencias de radiodifusión por otra década, se introdujo una suerte de ‘ficción jurídica’ que implantó la detención del conteo”, lo cual favoreció tanto a quienes adquirieron las frecuencias antes de la sanción de la Ley 22.285, como a los que lo hicieron durante la gestión de Menem e, incluso, a los que recientemente habían adquirido alguna licencia (1).

En 2005 también fue sancionada la Ley 26.053 que revertía la inconstitucionalidad declarada por la Corte Suprema de Justicia del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión de 1980. El máximo tribunal de justicia había sentenciado en 2003 que la exclusión de personas jurídicas no comerciales como licenciatarias de frecuencias radioeléctricas era “violatorio de los artículos 14, 16, 28 y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional y del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en una causa que había sido iniciada por la Asociación Mutual Carlos Múgica, propietaria de la radio comunitaria La Ranchada (provincia de Córdoba).

En cuanto a lo que se refiere a la regulación estatal de las migraciones, las presidencias de Alfonsín y de Menem resultaron semejantes con relación al tratamiento del ingreso y la residencia de extranjeros porque, en ambos casos, la gestión del Ejecutivo consideró a la inmigración latinoamericana como una problemática poblacional que debía resolverse, fundamentalmente, mediante el control policíaco (Novick, 2004:69).

A fines del milenio fueron objeto de debate legislativo dos proyectos de ley que no llegaron a aprobarse y cuya tendencia era fuertemente persecutoria, especialmente, en lo que se refiere a la migración regional. Esto resultó coincidente con el discurso oficial del Estado que “alentó la criminalización y culpó a la migración de casi todos los males nacionales, lo cual fue acompañado por una campaña mediática en una tónica que potenció la xenofobia, la estigmatización y la discriminación” (Beccaría y Fraiman, 2013: 105).

Durante los inicios del siglo XXI coexistieron dos concepciones en torno a la integración de los extranjeros a la sociedad argentina; por un lado, una “más flexible, representada especialmente por la letra sustantiva de los convenios bilaterales”, frente a otra “destinada a mantener los mecanismos restrictivos, neutralizando posibles facilitaciones de la inserción de los migrantes en la sociedad” (Pérez Vichich, 2004: 147).

El “salto cualitativo en la política migratoria” (OIT, 2011: 12) se expresó recién en 2003 con la aprobación de la Ley de Migraciones 25.871, y el reconocimiento del sujeto universal de la comunicación, seis años más tarde con la Ley 26.522.

Nuevas leyes, más derechos

El proyecto de ley Régimen de Migraciones ingresó a fines del año 2001 al Congreso de la Nación y su sanción implicó la participación de varios sectores de la sociedad, entre los que se destacan las organizaciones sociales de migrantes y las organizaciones para migrantes -si se considera, siguiendo a Caggiano (2011: 11), a las primeras como aquellas en las que los propios migrantes llevan adelante la promoción de sus derechos y a las segundas, las que no están constituidas por migrantes pero que defienden sus reclamos -.

Esas entidades en conjunto tuvieron un lugar central en la reforma normativa debido a que fueron las encargadas de llevar adelante “un trabajo sostenido en materia legislativa” y conformaron la Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos de los Migrantes (Caggiano, 2011: 8-9).

La Mesa tuvo sus primeros encuentros sistemáticos en 1996, cuando se constituyó inicialmente por el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos, el Servicio de Paz y Justicia, la Fundación de la Comisión Católica de Migraciones, el Centro Estudios Migratorios Latinoamericanos, el Servicio Ecuaménico de Apoyo y Orientación a Inmigrantes y Refugiados y el Departamento de Migraciones de la Confederación de Trabajadores Argentinos (Correa, 2004: 174).

El tratamiento de la propuesta de ley implicó la realización, durante 2002, de encuentros entre los legisladores y los representantes de la Mesa de Organizaciones (Novick, 2004: 80). También se llevaron a cabo audiencias públicas en el Congreso de la Nación, a las cuales fueron invitadas personas y entidades con algún “interés legítimo en la temática sobre las migraciones: organismos del Estado, legisladores, expertos, representantes de organismos de derechos humanos, de colectividades extranjeras, etc.” (Novick; 2004: 79).

Una vez sancionada en 2003 y promulgada en 2004, la Ley de Migraciones 25.871 constituyó lo que Novick (2010: 18) ha denominado un “logro histórico” debido a que garantiza facultades imprescindibles para la vida de todo individuo, como el derecho a la salud y a la educación.

En cuanto al reclamo por una nueva ley de radiodifusión, esta fue una cuestión central para las organizaciones de la sociedad civil desde el regreso a la democracia pero no se constituyó en una

temática constante de atención en el desarrollo de la agenda gubernamental durante las distintas gestiones presidenciales que se han mencionado.

En 2004 se conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática como resultado de un cierto despertar de las entidades tanto gremiales, universitarias, aquellas del sector audiovisual y de las organizaciones cuyo objeto de intervención era distinto a la comunicación, sobre la necesidad de ejercer su derecho a la comunicación mediante la expresión de su voz en los grandes medios y, al mismo tiempo, en sus propios espacios mediáticos (Segura, 2011:48).

La Coalición presentó ese mismo año una propuesta de regulación de las comunicaciones conocida como "21 puntos básicos por el derecho a la comunicación", los que se constituyeron, posteriormente, en un paradigma en la redacción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esos 21 puntos fueron presentados en público en agosto de 2004 en un programa de Radio Nacional que fue transmitido en cadena a todo el país a través de las emisoras que componen el sistema de medios públicos.

Luego de varios años en los que la Coalición ejerció un fuerte activismo para incidir en la agenda pública, en marzo de 2008 la Presidenta Cristina Fernández abrió las sesiones legislativas ordinarias anunciando que enviaría al Congreso un anteproyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Este hecho resulta, a la vez, indisociable del *lock out* agropecuario que tuvo lugar en el país en ese mismo año (Segura, 2011:51). Durante el conflicto que el gobierno mantuvo con las entidades agrarias, la representatividad de la gestión fue puesta en discusión por "uno de los sectores de la producción económica más importantes del país y por los grandes grupos multimedios" (*Ibíd.*).

La cobertura periodística sobre las movilizaciones que ocurrían en las calles de todo el país tuvieron un tinte fuertemente discriminatorio que fue cuestionado, a principios del mes de abril, por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a través de una declaración en la cual se expresó el repudio a las referencias "de clase", de "color de la piel" o "la situación social" de los manifestantes.

En el documento el Consejo exhortó a que se considerara la problemática desde el Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión que se encontraba conformado desde 2006 en el marco del Plan Nacional contra la Discriminación.

Las críticas por la intervención de este órgano académico no tardaron en llegar: según Loreti y Lozano (2014:185) "los licenciarios privados rechazaron en bloque la declaración de la facultad". En contraposición, las autoridades de la Facultad fueron citadas por la Presidencia de la Nación y esto representó "un cambio de etapa de lo que serían las políticas públicas de comunicación de allí en adelante" (De Charras, 2012:121), porque luego de ese encuentro existieron otras reuniones entre el Poder Ejecutivo y las "organizaciones de derechos humanos, los medios

comunitarios, la CRD [por la Coalición], las cámaras empresarias y los trabajadores de los medios” (*Ibíd.*).

Finalmente, en marzo de 2009 el Ejecutivo presentó ante el Legislativo una propuesta de ley basándose para su redacción en los 21 puntos de la Coalición y en ciertos documentos del Sistema Internacional de Derechos Humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Opinión Consultiva 5/85 de la Corte Interamericana y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión del año 2000.

También fueron utilizadas legislaciones de otros países con el fin de recuperar cuestiones relacionadas con la “administración equitativa del espectro y su consiguiente reserva”, “el reconocimiento del sector social comunitario y la habilitación de actores públicos no comerciales en el uso del espectro”, “la configuración del Estado como un prestador complementario”, el límite a la concentración, la creación de organismos de control y aplicación constituidos pluralmente y con la creación del defensor del público (Segura, 2011:53).

Posteriormente se realizaron foros participativos, los cuales se llevaron a cabo, en su gran mayoría, en universidades nacionales de todo el país. Asimismo, en la página web del COMFER se creó una vía de contacto para que cualquier individuo, a título personal o en representación de un conjunto de personas, enviara sus sugerencias.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual fue aprobada en la madrugada del 10 de octubre, sin cambios y con la presencia de una multitudinaria movilización en la Plaza del Congreso.

La norma establece que la actividad que es llevada a cabo por los servicios de comunicación audiovisual es considerada “de interés público” y “de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones” (artículo 2). Con el fin de hacer efectivo ese derecho, el mismo artículo establece que la explotación de los servicios mencionados puede ser realizada “por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”.

La ley instaura un “trato preferencial” para los Pueblos Originarios y las Universidades Nacionales (artículo 37), de modo que “no sólo se les garantiza el derecho a la comunicación como a cualquier habitante de nuestro suelo, sino que se establece un régimen especial de adjudicación directa de autorizaciones para que ellos mismos puedan gestionar sus servicios de comunicación audiovisual” (Bulla, 2011:99).

A través del artículo 89 la norma estipula la administración del espectro radioeléctrico a partir de la reserva de frecuencias para distintos actores sociales. De este modo, le reserva el 33 % del espectro radioeléctrico al sector sin fines comerciales.

El artículo 45 propone el “resguardo del pluralismo y la diversidad para asegurar un funcionamiento democrático de los medios de comunicación” (De Charras, 2012:70), por lo cual limita la cantidad de licencias por tipo y por ubicación geográfica. Con relación a los límites impuestos sobre la incidencia en un mismo mercado determina la norma que “en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35 %) del total nacional de habitantes o de abonados” (artículo 45).

La ley limita la concentración prohibiendo la propiedad cruzada entre distintos sectores y la integración vertical y horizontal “de actividades ligadas o no, a la comunicación social” (artículo 48) y establece “ámbitos colegiados, pluralistas y multisectoriales” (Bulla, 2011:98).

Para su aplicación la norma crea a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), la cual debe “aprobar los proyectos técnicos de las estaciones de radiodifusión, otorgar la correspondiente habilitación y aprobar el inicio de las transmisiones regulares”, “elaborar y aprobar los pliegos de bases y condiciones para la adjudicación de servicios de comunicación audiovisual”, “sustanciar los procedimientos para los concursos, adjudicación directa y autorización, según corresponda, para la explotación de servicios de comunicación audiovisual” (artículo 10), entre otras funciones.

Asimismo, la Ley 26.522 determina en su artículo 16 la creación del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), que debe “colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión”, “proponer pautas para la elaboración de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso o adjudicación directa de licencias” y demás acciones a partir de una plural composición de representantes provenientes de diversos sectores académicos y de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, con y sin fines comerciales.

Existen otros organismos creados por la norma que se proponen garantizar el derecho a la comunicación de diversos grupos y sectores sociales. Un ejemplo de esto es la creación del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI), el cual debe estar conformado “por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes” (artículo 17), con el fin de “incrementar la calidad de la programación dirigida a los niños, niñas y adolescentes”. Del mismo modo, establece la conformación de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual en el ámbito del Congreso de la Nación, que debe estar integrada por ocho senadores y ocho diputados nacionales y tiene como objetivos principales: “proponer al Poder Ejecutivo nacional los candidatos para la designación de tres miembros del directorio de la Autoridad

Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y de tres miembros del directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado y del titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual"; "velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado" y "evaluar el desempeño de los miembros del directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y del Defensor del Público" (artículo 18).

Si bien no es una autoridad de aplicación, resulta de gran utilidad para la preservación de los derechos de las audiencias la creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Este organismo tiene entre sus funciones "recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial" y llevar un registro de las denuncias y un seguimiento de los reclamos, "convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación" (artículo 19).

A diferencia de la vieja Ley de Radiodifusión la 26.522 "introduce numerosos y variados canales de participación que prefiguran un receptor activo que tiene las posibilidades para convertirse también en emisor de sus propios mensajes, cerrando así el circuito de la comunicación" (Bulla; 2011:103). El texto normativo en su totalidad representa la asignación a los individuos de un rol dinámico en su implementación, lo cual se vio reflejado en el proceso de construcción colectiva que dio origen al anteproyecto y que puede verse en las notas que posee el artículado de la ley.

Vinculación entre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la "cuestión migratoria"

Una primera conclusión de lo expuesto hasta el momento es que a partir de la última dictadura militar las leyes que regulan el campo de las migraciones y de la comunicación han tenido un tratamiento similar y simultáneo por parte del Estado.

En el primer caso, motivado por la búsqueda de un férreo control social y en el segundo, por el reconocimiento de la importancia que poseían los medios de comunicación para concretar la modificación del modelo de acumulación económica.

Una vez llegada la democracia los numerosos reclamos expresados por parte de la sociedad civil para que esas normas represivas fuesen derogadas fueron desatendidos por el Estado que, en algunos casos, sólo se limitó a realizar modificaciones de la normativa vigente.

Finalmente, entre 2003 y 2009 fueron sancionadas las leyes 25.871 y 26.522, las cuales son respetuosas de los paradigmas establecidos por el sistema internacional de derechos humanos y en cuyo proceso de discusión participaron numerosas organizaciones sociales.

En este sentido, la Ley de Migraciones 25.871 contempla el derecho de acceso a la información por parte de los extranjeros (artículo 9) y la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual postula al sujeto universal como el portador del derecho a comunicar (artículo 2). Esta última, además, tal como se ha mencionado, reserva una porción del espectro para el sector sin fines comerciales, el cual, si bien es el menos poderoso del sistema de medios, posee un rol social fundamental porque le brinda visibilidad a las necesidades de quienes de otra forma no lo podrían hacer. Y este es el caso, por ejemplo, de los colectivos de migrantes que residen en la Argentina, constituidos por sujetos cuyos derechos han sido históricamente vulnerados en el país.

Lo que resta entonces para garantizar el pleno derecho a la comunicación de los migrantes es que cada uno de ellos, en forma individual, y cada una de las organizaciones sociales que los nuclea, como una instancia colectiva, se reconozcan como actores claves de la comunicación, con capacidad de intervención en la escena pública. Y, al mismo tiempo, resulta primordial que el Estado, a partir del texto normativo vigente, se proponga desarrollar políticas específicas para que esas entidades sin fines comerciales accedan a la información necesaria para concretar su participación en el sistema de medios de la Argentina, de manera equitativa frente a los otros grandes y poderosos actores que lo componen.

Notas

(1) Diversos sectores se opusieron a esta concesión por parte del Ejecutivo. Entre ellos estuvieron la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA que, mediante un documento elaborado por la Dirección y la Junta de la Carrera de Ciencias de la Comunicación -aprobado por el Consejo Directivo el 23 de mayo de 2005-, manifestó que el Decreto podría haber sido utilizado "para modificar el artículo 45 de la ley de radiodifusión, que sigue excluyendo a los sectores no comerciales de la posibilidad de tener una licencia". La Coalición por una Radiodifusión Democrática, que se había fundado un año antes, también se mostró en desacuerdo con el Decreto. La legitimidad de este actor estaba definida por su conformación por más de cien entidades "de los más variados orígenes y posiciones democráticas" (Loreti y Lozano, 2014:184).

Bibliografía

- Albornoz, L. y P. Hernández (2009), "La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999", en Mastrini, G. (coord.), *Mucho ruido y pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- Beccaría, L. y W. Fraiman (2013), "Dictadura, democracia y movimientos sociales: dos recorridos sobre la legislación en materia de migraciones y medios de comunicación audiovisual", en Debandi, N. (et ál.), *Nuevos Horizontes en la investigación social. Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*; Buenos Aires, CLACSO.
- Bulla, G. (2011), "Participación: concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", en Baranchuk, M (comp.), *Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Lomas de Zamora, FCS -UNLZ.
- Caggiano, S. (2011), "Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones", *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo "Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad"*, Mayo de 2011, Quito, FLACSO.
- Califano, B. (2009), "Comunicación se escribe con k", en Mastrini, G. (coord.), *Mucho ruido y pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- Correa, V. (2004), "La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil", en Giustiniani, R., *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.
- De Charras, D. (2012), "Democratizar la comunicación audiovisual en Argentina: una carrera de obstáculos", *Revista Sociedad* N° 31, Buenos Aires, Eudeba.
- García Leiva, M. T. (2009), "Fin de milenio: concentración, continuidad y control", en Mastrini, G. (coord.), *Mucho ruido y pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- Loreti, D. (1995), *El derecho a la información*, Buenos Aires, Paidós.
- Loreti, D. y L. Lozano (2014), *El derecho a comunicar*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Mármora, L. (2004), "Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871)", en Giustiniani, R., *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.
- Mastrini, G. y S. Marino (2008), "Al final del período. Los límites del progresismo. Políticas de Comunicación en Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner" Material de la Cátedra *Políticas y Planificación de la Comunicación*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Novick, S. (2004), "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en Giustiniani, R., *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.

- Novick, S. (2010), "Introducción. Migraciones, políticas e integración regional: avances y desafíos", en Novick, S. (dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos - UBA.
- Organización de Estados Americanos (O.E.A.) (1969), *Convención Americana de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo (2011), *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Pérez Vichich, N. (2004), "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujeto de derecho", en Giustiniani, R., *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo.
- Postolski, G. y S. Marino (2009), "Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura, entre el control, la censura y los negocios", en Mastrini, G. (coord.), *Mucho ruido y pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- Rossi, D. (2009), "La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial", en Mastrini, G. (coord.), *Mucho ruido y pocas leyes*, Buenos Aires, La Crujía.
- Segura, M. S. (2011), *Democracia y derechos humanos en la reforma comunicacional: los argumentos y sus condiciones de producción*, Córdoba, INECIP.