

Génesis del debate latinoamericano sobre Políticas de Comunicación en los '70. Derivas y regresiones contemporáneas. Del NOMIC a la CMSI

Daniela Monje

Universidad Nacional de Córdoba / Universidad Nacional de Villa María

1. Emergencia de la discusión sobre Políticas de Comunicación en el contexto internacional

Las políticas de comunicación en tanto formas de ordenamiento público se incorporan a los proyectos nacionales de los países de América Latina de un modo progresivo a partir de la década del '50 y consiguen un lugar en la agenda internacional a inicios de los '70 a instancias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹ y en el marco de la reunión de estados creada en 1961 en el contexto de la guerra fría y los procesos de descolonización que se conoció como Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

Por cierto, y a pesar de que estos recorridos son diferidos, llegan a producir un resultado fértil a partir del momento en que la academia y la acción política se encuentran. Esto tiene lugar en América Latina en la década del '70². Recuerda

¹ “Fue en la sesión de 1970 de la Conferencia General de la UNESCO cuando los delegados de varios países en desarrollo plantearon por primera vez en forma explícita la cuestión de la distribución desigual de los medios masivos pidiendo la organización de sistemas de intercambio de noticias mejor equilibrados y adaptados” (MacBride 1987, 61).

² Para un detalle pormenorizado del debate sobre el nuevo orden informativo internacional tanto en el seno de la UNESCO y en las reuniones de los países no alineados como en relación a los encuentros producidos por organizaciones políticas e intelectuales

Mattelart que por ese entonces “se instauró un debate en el seno mismo del campo crítico, y más concretamente en el de la naciente economía política de la comunicación y la cultura, sobre los vicios y las virtudes de las teorías y conceptos subyacentes en el diagnóstico y la tesis del reequilibrio de los flujos mundiales”, producto de “todo un paño de condiciones materiales” que intervinieron en la producción de “estados de conciencia política” sobre los intercambios desiguales (2006, 14).

Tal como analizan Mastrini y De Charras:

Ante la imposibilidad de imponer una agenda propia, el bloque soviético impulsará los reclamos del MPNA. Este apoyo será cuestionado por los países occidentales que invertirán la relación y acusarán al MPNA de desarrollar las posiciones del bloque del Este. De esta forma, se empezaron a configurar los reclamos de los “no alineados” en torno a una cantidad de elementos estratégicos, en principio, económicos y sociales, pero que luego irían desplazándose hacia los problemas de la cultura y como una expresión de ella: la comunicación. En otras palabras, luego de la explicitación y la denuncia de la dependencia económica que estas naciones sufrían respecto de los países centrales aparece la denuncia de la dependencia cultural, tecnológica e informacional. Esta discusión se sostendría en los organismos multilaterales dependientes de la ONU, en particular, la UNESCO (2004, 2).

En el año 1972 los países del Pacto Andino ya señalaban su preocupación ante la evidencia de que los mayores volúmenes de información internacional que circulaba en esos países eran procesados fuera de la subregión. Según Juan Somavía, “aquella fue la primera vez que en una declaración conjunta de alto nivel político latinoamericano se mencionaba un fenómeno de dependencia tan importante y hasta entonces casi desapercibido” (1977, 11). Le siguieron una Declaración Económica emitida en la IV Conferencia de Jefes de Estado de los Países No Alineados de Argel en septiembre de 1973, que señaló que los países en vías de desarrollo debían emprender una acción concertada en el campo de las comunicaciones, entendiendo que resultaba necesario reorganizar los canales de información existentes en aquel momento por cuanto constituían “el legado de un pasado colonial” y luego en 1975 una ratificación de estas premisas y su transformación en fórmulas de acción durante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MPNA en Lima en agosto de 1975 (Somavía 1977, 12-25). En julio de 1976 se celebra en San José de Costa Rica la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación de América Latina y el Caribe

tales como el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), la Asociación Internacional de Investigaciones por la Paz (IPRA) o la Organización Internacional de Periodistas (IOJ). Entre otras ver: Hamelink 1985.

promovida desde UNESCO por el MPNA³. Este encuentro fue resistido por la administración estadounidense, y por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que entendía que el impulso de PNC constituía una seria amenaza para la libertad de expresión en tanto avanzaba hacia el monopolio estatal de las comunicaciones. Muy por el contrario, el objetivo de esta conferencia se orientó hacia el reconocimiento del “derecho a la comunicación como principio que se deriva del derecho universal a la libre expresión del pensamiento, en sus aspectos de acceso y participación”, recomendó la formulación de políticas de comunicación nacionales e internacionales y reconoció a los estados la potestad para hacerlo atendiendo las peculiaridades de cada país. Recomendó, asimismo, la creación de consejos nacionales de comunicación, agencias de noticias nacionales y regionales y desarrollo de investigación académica. La segunda Conferencia, tal como lo había indicado la UNESCO, se realizó en Asia, en la ciudad de Kuala Lumpur en 1979, y entre sus conclusiones se destaca el considerar la comunicación como medio de afirmación de la identidad colectiva de una nación y como instrumento de integración social (MacBride 1987, 62-3). En paralelo, en marzo de 1976 tiene lugar en Túnez un simposio del MPNA sobre políticas de comunicación donde se concluye afirmando que sólo se alcanza la plena independencia económica, política y cultural mediante la liberación en el campo informativo. Meses más tarde, en noviembre de 1976, la Conferencia General de la UNESCO en su XIX Sesión, reunida en Nairobi, resuelve constituir una Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación (CIC), presidida por el irlandés Sean MacBride, quien fuera galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1974. La CIC inició su trabajo en 1977 y culminó con la presentación de los resultados y su aprobación en la Asamblea General de UNESCO realizada en Belgrado en 1980. Un año después se publican estas conclusiones en el libro *Un solo mundo, voces múltiples*.

2. La apuesta política del Informe MacBride

La presentación del Informe implicó, paradójicamente, la clausura del tema. Aún con las limitaciones que pueden reconocerse en su elaboración y en la excesiva “diplomacia” del documento final que evitó por todos los medios un tono confrontativo⁴ es necesario señalar que nunca más en la historia volvió a producirse

³ Los estados miembros del MPNA solicitaron a UNESCO la realización de una serie de Conferencias Intergubernamentales regionales sobre Políticas de Comunicación de las cuáles sólo se concretaron cuatro en América Latina y el Caribe, Asia y Oceanía, África y los Países Árabes ya que Europa rehusó realizar la propia (Pasqualí 1991).

⁴ Recordemos que se enviaron a los apéndices las observaciones de los representantes latinoamericanos Gabriel García Márquez y Juan Somavia que plantearon

un debate internacional en estos términos en el seno de la UNESCO. La particular situación histórico-política que había hecho posible el fortalecimiento del MPNA, comienza a desmoronarse en 1980 y tiene su corolario con el abandono de sus membresías en UNESCO por parte de Estados Unidos en 1984 y, más tarde, del Reino Unido en 1985 arguyendo desacuerdos con la gestión de este organismo.

Desde entonces:

Una leyenda negra se ha tejido en el propio seno de la UNESCO, que, a partir de los años '80, decidió erradicar de su lenguaje administrativo las siglas mismas del NOMIC (...) este tabú ha paralizado dentro de la institución la posibilidad de un retorno crítico sobre el pasado y sus contradicciones. Sigue impidiendo que se aprecie en su justa medida aquel momento pionero y original en la construcción de la extensa memoria de las luchas en pro de la democratización de los dispositivos de la comunicación y la cultura. (Matellart 2006, 14)

Con todo, el Informe MacBride dejó una productiva herencia. En primer lugar, y a pesar de haber sido un debate circunscrito a los estados con muy escasa participación de intelectuales, empresarios y ninguna intervención de la sociedad civil, involucró al Tercer Mundo y al MPNA, “nuevos actores, que superaban al histórico reparto del mundo entre los países centrales” (Mastrini, De Charras 2004).

Siguiendo el mandato de estudiar la totalidad de los problemas de la comunicación en las sociedades modernas, el Informe diagnosticó una situación de concentración y dependencia. Expuso así las asimetrías en los flujos de la información denunciando el movimiento dominante de las noticias provenientes de los países industrializados⁵, marcó las transformaciones en la estructura de propiedad de los medios, y proveyó evidencias sobre las tendencias hacia la concentración vertical y vinculó estos procesos a los de internacionalización de la economía, señalando que la conciencia pública de las estructuras de la propiedad es un punto de partida necesario. En sus páginas se lee:

Las corporaciones transnacionales tienen una responsabilidad especial porque, aunque proveen información al resto del mundo, ayudan a crear

que el Informe era “más un documento negociado que una presentación académica” lo cual amén de incrementar su valor práctico y político no permitió presentar algunas cuestiones centrales tales como la trascendencia que debería otorgarse a la cuestión de la democratización en la lucha contra la difusión del poder concentrado en las manos de intereses comerciales o burocráticos, la necesidad de entender que la comunicación no es sólo transmisión de noticias sino componente fundamental de la organización de las sociedades, el reconocimiento de que la promesa tecnológica no es neutral o libre de valores contrario de la tendencia a “glorificar” la tecnología que se encuentra en el Informe. (MacBride 1987, 263-4).

⁵ Las protestas del Tercer Mundo se orientaban a desmontar una estructura internacional de producción de información organizada principalmente en torno a cinco agencias: Agence France-Presse (Francia), Reuters (Reino Unido), TASS (URSS), United Press Internacional y Associated Press (Estado Unidos). Para esa fecha existía sólo un servicio informativo internacional alternativo que representaba la perspectiva del Tercer Mundo, nos referimos a la agencia europea Inter Press Service.

modelos económicos y sociales y una uniformidad del comportamiento de los consumidores poco conveniente para muchas sociedades. Los medios transnacionales influyen sobre las ideas y así pueden cambiar para bien o para mal los estilos de vida de otras personas. (MacBride 1987,113)

En relación a ello el Informe consideró que imponer ciertas restricciones al proceso de concentración y establecer algunas normas o directrices o códigos de conducta para las actividades de las corporaciones transnacionales podría contribuir a no perjudicar los objetivos socioculturales de cada país.

Se concluyó, por tanto, que los países en desarrollo debían reducir su dependencia y reclamar un nuevo orden más justo y más equitativo en el campo de la comunicación, y que la libertad de información, y más específicamente el derecho a buscar, recibir y difundir información es un derecho humano fundamental. Entre las 82 recomendaciones presentadas se destacan: reducir la comercialización de la información y considerar a la comunicación como servicio social, (como “bien meritorio”), propiciar la integración de la comunicación al desarrollo, fortalecer la identidad cultural y el desarrollo tecnológico, atender a la responsabilidad y protección de los periodistas, defender los derechos humanos y sostener la cooperación internacional. Específicamente en relación a las políticas de comunicación se recomendó eliminar las grandes desigualdades y trabajar para estrecharlas y, por último, eliminar la “brecha de la comunicación” existente. Se instó además a los países a formular políticas nacionales de comunicación integrales ligadas a metas sociales, culturales, económicas y políticas generales. Se recomendó también el fortalecimiento de la infraestructura adecuada a las necesidades y recursos de cada país, estimulando el desarrollo de la radiodifusión—la radio antes que la televisión—y estimular la producción local y un uso educativo y comunitario. Por último, se especificaba que tanto “el espectro electromagnético como las órbitas geoestacionarias, ambos recursos finitos, debieran compartirse más equitativamente como propiedad común de la humanidad” (MacBride 1987, 218).

3. Políticas de Comunicación para la construcción de una cultura democrática

La investigadora sueca Ulla Carlsson (2003), señala que si se toman en cuenta el conjunto de documentos producidos por el MPNA desde 1970 en torno los medios masivos y de información, pueden señalarse cuatro conceptos centrales que han vertebrado el complejo debate sobre el nuevo orden de la información y la comunicación. Los nombra recuperando los aportes de Nordenstreng (1984) como “las cuatro D”: democratización, descolonización, desmonopolización y desarrollo. El primer concepto que funciona como piedra angular del debate es el de democratización, e implica a su vez cuatro demandas centrales: 1) acceso de las

personas a la información y libertad para expresarse por diversos medios de cultura y comunicación, 2) derecho de las naciones a participar tanto en los niveles gubernamentales como no gubernamentales en el intercambio de informaciones en condiciones favorables de equidad y justicia, 3) responsabilidad de los actores que participan de los procesos de comunicación por la veracidad y objetividad así como por los objetivos sociales a los que las actividades de comunicación están dedicadas, y 4) denuncia del contraste entre las discusiones que se planteaban en el plano internacional en pos de un nuevo orden mundial y el encubrimiento de gobiernos dictatoriales con situaciones de autoritarismo y violencia a nivel nacional. La descolonización, por su parte, se refiere a la autodeterminación y la soberanía que traen aparejadas la independencia nacional y la identidad cultural. Alude a la necesaria articulación con un nuevo orden económico internacional y la consecuente reasignación de recursos como radiofrecuencias, acceso a frecuencias de satélites geoestacionarios e infraestructura de telecomunicaciones. En cuanto a la desmonopolización, se vincula directamente a otro de los temas centrales de UNESCO de la década del '70 que es el de las empresas transnacionales. Se apunta aquí al derecho de cada nación a desarrollar su propio sistema de información. El desarrollo, finalmente, se refiere al imperativo de una distribución más equitativa de los medios de información. Se considera que los medios hacen parte central del desarrollo de los países. Tal como lo señala Carlsson, existe una articulación entre estos cuatro conceptos que permite situar la discusión en un horizonte de preocupaciones más amplio, en el que los medios de comunicación hacen parte de un proyecto de emancipación a nivel internacional.

El campo de estudio de las políticas de comunicación en América Latina, también denominado desde entonces sociopolítica de la comunicación, se construye en esta trama más compleja sobre la base de reflexiones, categorías y análisis producidos por intelectuales latinoamericanos como Juan Somavia, Luis Ramiro Beltrán, Antonio Pasqualí, Rafael Roncagliolo, Margarita Graziano, Héctor Schmucler, Diego Portales, Fernando Reyes Matta, Raquel Salinas Bascur, Elizabeth Fox, Gonzaga Motta y Nelly Camargo, entre otros y otras, muchos de ellos vinculados a su vez al Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) que desde 1973 propició el diálogo y la colaboración permanentes con colegas europeos y norteamericanos como Cees Hamelink, Armand Mattelart, Manuel Vázquez Montalbán, Al Hester, Reginald Green y Herbert Schiller⁶.

⁶ Desde el ILET se elaboraron reflexiones teóricas y estudios empíricos al tiempo que se promovieron políticas de acción sustantivas. Establecido en México desde 1976, este centro de investigaciones se orientó al estudio de la estructura transnacional del poder en dos líneas fundamentales: "información y dependencia" y "empresas transnacionales". En

Aquel tiempo político lleno de tensiones y efervescencia social amalgamó de un lado la fuerza revolucionaria y el espíritu emancipatorio influido por hitos tales como la Revolución Cubana o el Mayo Francés y en las antípodas la opresión de gobiernos dictatoriales en muchos de los países que en el plano internacional discutían por la democratización de las comunicaciones.

A fines de los '60 se discutían dos modelos distintos de acceder al poder. Uno impulsado por el movimiento crítico, el otro inspirado en la experiencia cubana. Y en tanto había dos modelos de toma de poder y también se delinean muchos modelos de políticas de comunicación, es decir, se formulan políticas distintas de las que habían existido hasta ese momento. Los intelectuales latinoamericanos produjeron sus reflexiones interpelados por esta historia.

En relación a ello, Margarita Graziano agrupó en dos etapas el estudio de las políticas de comunicación en América Latina: a la primera la calificó como formalista, desarrollada entre 1973 y 1977, las PNC fueron concebidas como un conjunto de normas que regulan los sistemas de difusión masiva en una sociedad determinada de acuerdo con los modelos y fines de desarrollo que esa sociedad fija. En la segunda etapa denominada contenidista, que inicia en 1978 y se extiende hasta mediados de los '80, se profundizarán las recomendaciones para alcanzar una democratización progresiva del sistema de medios en sintonía con las recomendaciones que se elaboraban en el plano internacional. Se incorporan aquí los conceptos de acceso, participación, derecho a la información, producción nacional y regional (Graziano 1986).

Lo que puede observarse en el análisis de los trabajos que se producen en cada etapa es como se va modificando el modo de comprender el vínculo Estado-medios de comunicación. En la etapa formalista el Estado entabla una relación reguladora con relación al funcionamiento de los medios. Este nuevo papel que se le asigna era en sí mismo revolucionario habida cuenta de que la idea de que el

1977 se publica su primer trabajo, un texto que recoge las intervenciones realizadas durante el seminario "El papel de la información en el nuevo orden internacional", en el que estuvieron presentes destacados académicos e investigadores de la comunicación—tales como Herbert Schiller, Juan Somavia, Armand Mattelart y Fernando Reyes Matta—y profesionales de medios informativos del Tercer Mundo y del mundo desarrollado. Las conclusiones llevan el sugestivo nombre de "Qué hacer: recomendaciones para la acción" y consisten en 53 directrices de trabajo en los niveles conceptual, de investigación y práctico-operacional. Entre las recomendaciones realizadas para el nivel conceptual destacamos: 1) Definir la necesaria complementación existente entre el nuevo orden económico internacional y el nuevo orden informativo internacional como dimensión específica de las relaciones internacionales; 2) elaborar contenidos jurídicos, conceptuales y políticos para un nuevo derecho de la información internacional; 3) elaborar un marco conceptual que sirva de referencia para las negociaciones internacionales que lleven a la inserción del tema de la información, 4) Definir una política de "contrainformación", sus objetivos y contenidos (Reyes Matta 1977, 247-249).

Estado tuviera algo que ver con los sistemas de difusión masiva que impugnaba “la política de no tener política que había caracterizado a los estados nacionales en la mayoría de los países latinoamericanos” (Graziano 1986).

En efecto, hasta esos años se había dado lo que algunos autores llaman “la política del derecho consumado”, es decir, no se registraban políticas, menos aún leyes. Los medios de comunicación habían tenido un desarrollo previo a las regulaciones, por lo cual en los años ‘50, cuando se inició la televisión aún muchos países no contaban con leyes de radiodifusión⁷. En este momento de la historia el pensamiento crítico registra un viraje puesto que pasa de considerar al Estado como cómplice de la oligarquía a demandar su intervención activa en la regulación de un servicio que ya se vislumbra que no podía explotarse sólo según intereses comerciales. Estos intelectuales por tanto reclaman que el Estado intervenga en la definición de políticas que garanticen la circulación democrática de los mensajes.

En sintonía con esta demanda, el investigador boliviano Luís Ramiro Beltrán propone en 1971 una definición de Políticas Nacionales de Comunicación a las que define como “un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicaciones de un país” ([1971] 2007, 157). De ello se deduce, por una parte, el carácter explícito de la formulación de una política y, por otra, la necesaria intervención del Estado. Esto produce una ruptura conceptual. El avance que tiene lugar durante la segunda etapa involucra definiciones acerca de las incumbencias de una política de comunicaciones democrática. Cabe recordar que, en la estela de lo que el orden público internacional había definido en 1948 como derecho a la libertad de expresión⁸, la Reunión de UNESCO sobre autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación que tiene lugar en Belgrado en octubre de 1977 fijará posición acerca de tres conceptos centrales para la definición de PNC: acceso, participación y autogestión⁹, que serán luego recuperados en 1980 por el Informe MacBride.

⁷ Argentina es una excepción ya que promulga su primera ley de radiodifusión en el año 1953, Brasil lo hará recién en 1962 y no con una ley específica sino en el marco del Código Brasileiro de Telecomunicaciones. En Uruguay a pesar de que existió una ley para el otorgamiento de frecuencias de radio desde 1928, recién en 1977 se sanciona una norma que regula asignaciones para radio y TV.

⁸ “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Declaración Universal de Derechos Humanos 1948. Art. 19. UNESCO.

⁹ a) Acceso: Implica la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación y más concretamente puede referirse a dos niveles: el de

Acceso y participación fueron entonces las claves de lectura de una discusión medular: la del vínculo entre democracia y comunicación. En el Informe MacBride se aludía a ello al definir precisamente a la democracia de la comunicación “como el proceso mediante el cual: 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple, objeto de la comunicación, 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados [y] 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación” (MacBride 1987, 289).

Estas definiciones contribuyeron a vertebrar un debate árido, en tanto los términos de acceso y participación definidos por UNESCO requerían se interpelados en articulación con las realidades sociopolíticas y los marcos regulatorios de cada país, lo cual en América Latina se ligaba, por una parte, a la irrupción de procesos dictatoriales y, por otra, a legislaciones retrógradas, cuando no inexistentes. Sumado a ello, en el plano de la radiodifusión se daba el hecho de que los países de América Latina adoptaron desde sus inicios—y en sintonía con el modelo de radiodifusión norteamericano—una forma de explotación de interés público y no de servicio público tal cual se recomendaba en el documento de 1977, lo cual generaba de suyo una brecha insoluble.

Con un tono escéptico sobre la productividad de estas recomendaciones en el marco de la controvertida lucha por la democratización que protagonizaban nuestras sociedades a principios de los ‘80, el sociólogo peruano Rafael Roncagliolo señalaba que “el problema teórico y analítico de la relación umbilical entre la democracia y las comunicaciones desborda ampliamente lo que un informe de esta naturaleza podía pretender”. En su análisis recordaba que, en tanto la democracia emerge por oposición al *ancien régime*, produce una “laicización de la autoridad” que hace lugar a la “irrupción exitosa del pueblo como sujeto de la historia” (1983, 16).

la elección, que implica el derecho de acceso a materiales informativos, educativos de servicio etc.—y el de la retroacción—en el que se promueve la interacción entre productores y receptores y la participación del público mediante intervenciones diversas, comentarios y críticas y por los medios adecuados. b) Participación: Implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de producción y en la administración de los sistemas de comunicación. Se lleva a cabo también en sistemas diferentes: producción, adopción de decisiones y planificación. En suma[,] el acceso se refiere a la utilización de los medios de comunicación social como servicio público. Se puede definir en función de las oportunidades de que dispone el público para escoger programas variados e interesantes, y para obtener un medio de retroinformación que le permita dar a conocer sus reacciones y exigencias a las organizaciones de producción. La participación por su parte implica un nivel superior de participación del público en los sistemas de comunicación y presupone la intervención de éste en la producción y también en la dirección y planificación de los sistemas de comunicación. c) Autogestión (...) Es la forma más adelantada de participación. En este caso el público ejerce la facultad de adoptar decisiones en las propias empresas de comunicación y participa también plenamente en la formulación de políticas y planes de comunicación” (MacBride, 1980).

Pero este emergente contiene una dualidad originaria que se define en dos sentidos contrapuestos: uno de cuño liberal, sustentado en el ideal burgués de la democracia restringida en la cual los atributos formales de igualdad enmascaran situaciones de desigualdad vinculados directamente a los mecanismos de dominación del capitalismo contemporáneo en el que se produce una disociación fundamental entre política y economía. El otro sentido se liga a la participación popular, a la concepción social de la democracia, a las luchas que desde las clases subordinadas—en la que se inscriben los movimientos sociales y las movilizaciones de la clase obrera—han buscado la articulación entre sociedad política y sociedad civil y la transformación social en contra del autoritarismo.

Si se traslada esta polémica al campo de la comunicación encontramos que el liberalismo reducirá la democracia de las comunicaciones a la libertad de prensa y a la no injerencia del Estado en sus negocios, mientras que la perspectiva social avanzará hacia la denuncia del funcionamiento de los sistemas comunicativos, sus efectos sociales y su necesario carácter democrático. Por esta razón concluye:

Los sistemas de comunicación se definen con relación a la democracia, no tanto por el número o la pluralidad teórica de los mensajes permisibles, sino por la función concreta y material que cumplen en términos de la reproducción de las relaciones de producción. (...) Todo hace pensar que hemos entrado en una nueva fase del capitalismo. Se trata de la fase transnacional, definible en términos económicos, políticos y también ideológico-culturales. Esta fase transnacional (...) se caracteriza culturalmente, entre otras cosas, por el lugar prominente que los sistemas de comunicación social adquieren en los procesos de socialización de las personas y en la reproducción de las relaciones de producción. (Roncagliolo 1983, 17)

Bajo esta lupa, los conceptos de acceso, participación y autogestión aparecen como un horizonte de trabajo fértil, pero a la vez distante. En contextos políticos autoritarios y con mercados forjados y consolidados en los principios del libre mercado, el concepto de políticas de comunicación democráticas fue esmerilándose.

El retorno de las democracias al continente a partir de los primeros años de la década del '80, coincidió con el abandono del interés internacional enunciado en el NOMIC (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación) y con el desplazamiento en el plano nacional hacia cuestiones de política interna más urgentes.

Sumado a ello, cualquier intervención del Estado en comunicación—o en cualquier otra área—fue vista con cautela y resquemor en tanto evocaba el terror y el autoritarismo. De modo que los avances que se habían realizado hacia una fase

contenidista de algún modo se retrotrajeron al formalismo en términos de garantías de funcionamiento y baja injerencia del Estado.

Así, en el momento en el que el debate internacional y el debate nacional habían producido una maduración significativa que podía orientarse a la transformación de las situaciones de concentración y dependencia que se denunciaban, el tema se discontinuó de las agendas académicas y de los debates en los organismos internacionales. Mientras Roncagliolo hablaba del avance del capitalismo transnacional en las comunicaciones, Mattelart y Schmucler (1983) advertían sobre la privatización del consenso que aparejaba el avance irrestricto “del poder transnacional” y Hamelink (1983) instaba a trabajar para una autonomía cultural de las comunicaciones y señalaba como horizonte la necesaria desvinculación y emancipación de los países satélites frente a las grandes metrópolis, la investigación sobre estos asuntos empezó a decrecer. El avance de las transnacionales de medios, por cierto, no se detuvo.

4. Derivas contemporáneas: el paso del tratamiento internacional de las Políticas de Comunicación de UNESCO a UIT

Luego de 23 años de silencio sobre el diagnóstico que produce el Informe MacBride, Naciones Unidas promueve un nuevo debate internacional, que se gesta en verdad a partir de 1998, pero tendrá su corolario en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) desagregada en dos etapas 2003 en Ginebra y 2005 en Túnez¹⁰.

El evento, esta vez no será promovido por UNESCO sino por otra área de Naciones Unidas: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). El desplazamiento no es inocuo. Define, en cambio, una nueva agenda internacional sobre comunicaciones enfocada en el cambio tecnológico y cuyos actores excluyentes no son ya los Estados-Nación como en los ‘60-’70. En su lugar, aparecen en primer plano y en igualdad de condiciones para la discusión y el diseño de políticas globales actores corporativos y transnacionales y en menor medida la sociedad civil.

Tal como observa Roncagliolo, si la definición de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) constituyó en décadas pasadas casi una obsesión para los investigadores, queda claro que a partir de la década del ‘90 se diseñan contundentes políticas de comunicación cuyo “signo se ubica en las antípodas de las propuestas de los académicos que introdujeron el término. En efecto las políticas vigentes son

¹⁰ Ginebra (Suiza) 10-12 de diciembre de 2003 y Túnez (Túnez) 16-18 de noviembre 2005. Los documentos producidos en el marco de la CMSI pueden recuperarse en: <http://www.itu.int/net/wsis/index-es.html>.

políticas de privatización, concentración y transnacionalización de las comunicaciones” (1995:102).

El contexto internacional a partir del cual se discuten las nuevas PNC podría caracterizarse según Mastrini y De Charras (2004) a partir de la identificación de procesos gestados en las décadas precedentes. Por una parte, el languidecimiento del debate internacional acerca de los desequilibrios en los flujos de información y comunicación coexistió con la aplicación de un nuevo modelo económico vinculado a la crisis del Estado de Bienestar, la desregulación, las privatizaciones y la financiarización de los procesos. Esto a su vez confluirá con la consolidación de un imaginario social basado en las nuevas tecnologías y con el proyecto geopolítico de la Sociedad de la Información. El avance del neoliberalismo sobre áreas consideradas monopolios naturales del Estado, implicará el ingreso de los conglomerados transnacionales en telecomunicaciones y la concomitante liberalización de los mercados.

En esta línea el diagnóstico presentado por la Sociedad Civil durante la CMSI es elocuente: la desigualdad en el acceso a la mentada Sociedad de la Información resulta infranqueable para muchos países y actores. No se trata de una brecha digital, que pueda subsanarse mediante programas de difusiónismo tecnológico es, en cambio, resultado de una asimetría estructural y de un proyecto político-global que excluye, que limita la participación ciudadana plena en el acceso a las potencialidades que ofrece la comunicación como derecho y en cambio enfatiza el desarrollo de competencias para usuarios y consumidores.

Una de las principales voces que se alzarán con una propuesta concreta desde este sector, es precisamente la que lleva adelante la campaña CRIS¹¹ y que impulsará el debate internacional sobre un nuevo derecho: el Derecho a la Comunicación. Mediante un documento conocido como la Declaración Hamelink, se postulará un intento por positivizar los aspectos vinculados al Derecho a la Comunicación desagregado hasta ese momento en Derecho a la Información, Derechos Culturales, Derecho a la Protección y Derecho a la Participación. Sin embargo, la declaración multilateral no es alcanzada en gran parte por “el fortísimo sesgo tecnologicista y la amplia presencia de las corporaciones liberales en la cumbre” (De Charras, Lozano, Rossi 2013, 45)

Así como no pudo avanzarse en la ampliación de derechos, tampoco fue posible en este marco rediscutir y actualizar las nociones de acceso y participación

¹¹ Conocida así por su denominación en lengua inglesa: Communications Rights in the Information Society.

vectores definidos por el Informe MacBride como claves para la construcción y fortalecimiento de las democracias.

Por otra parte y habida cuenta que la CMSI enfocó prioritariamente las telecomunicaciones antes que el audiovisual en sus discusiones y en las resoluciones y documentos que se consensuaron, llama la atención la indefinición en términos de metas de política pública regionales o globales acerca del acceso a Internet como bien público global y en términos de servicio universal.

En efecto:

El concepto de *servicio universal*, está basado en tres dimensiones (equidad distributiva, cobertura geográfica e igualdad material física) (...) el énfasis relativo que se asigne a cada una de ellas define la orientación de la política de telecomunicaciones en cada país.

La definición más corriente a nivel internacional referencia al *servicio universal* como el acceso de todos los ciudadanos a la red inteligente, a un paquete de servicios esenciales que incluyen servicios digitales de voz, emergencias, información pública, llamadas de larga distancia subsidiadas para personas con bajos ingresos, tarifas de precio *razonables*, y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas. En varios países (entre ellos Finlandia en 2010 y España en 2011) se incorporó a la prestación de conexiones a Internet de banda ancha como factor integrante del servicio universal. (Rossi 2016, 13)

Cabe preguntarse si en verdad la CMSI propicio la discusión de nuevas PNC, porque ¿Es posible imaginar escenarios de plena autonomía para los Estados-Nación en contextos crecientemente globalizados? Más aún, los Estados-Nación están en condiciones de definir en última instancia las PNC que orientarán sus acciones?

Ciertamente la respuesta es negativa. Aún frente a contextos regulatorios nacionales, resulta indudable ya en 2003 que el peso de los actores corporativos y transnacionales ha desplazado de su histórico lugar de definiciones a los Estados-Nación. Sumado a ello, la diversidad y complejidad de problemas que se suscitan en torno a la convergencia de actores, procesos, mercados y regulaciones implica considerar al menos desarrollos de políticas de otro alcance, regional, por ejemplo, en la medida en que los Estados deben regular acciones de actores que no están bajo la jurisdicción de sus territorios, es ejemplo de ello el caso de los actores llamados OTT¹².

Entre los principales desplazamientos producidos entre un momento y otro en el tratamiento internacional de las políticas de comunicación recuperamos

¹² Sigla que corresponde a su denominación en lengua inglesa: Over The Top es decir servicios de distribución de contenidos que utilizan Internet como plataforma, sin necesidad de apelar a las formas de distribución tradicional tales como fibra óptica, coaxil o espectro. Son ejemplos de ello Google, Apple, Facebook, Amazon, y Microsoft. Estas transnacionales reunidas poseen mayor capital que el PBI de numerosos países en el mundo.

la sistematización propuesta por Mastrini y de Charras (2004) quienes identifican 10 puntos cruciales que sintetizamos a continuación:

1. Aún cuando el mapa mediático hoy debería ser denominado “multimediativo” en función de que algunos grupos superan en su facturación al PBI de varios países, los medios tradicionales parecen poseer poca importancia en la nueva comunicación digital;
2. Se desplaza el sitio de discusiones del concierto de naciones que naturalmente debatía en el seno de la UNESCO y a partir de 2003 tiene un nuevo espacio de discusión en una organización netamente técnica, la UIT. Esto implica transformar conceptos como el de Acceso y Participación en nociones meramente técnicas de “acceso digital”;
3. Dadas las características de la organización convocante, existen nuevos interlocutores para los Estados. Ya no son sólo en los estados nación sino que se agregan las corporaciones del sector privado y, en menor medida, la sociedad civil;
4. Las asimetrías y el desequilibrio de la información ahora se denominan “brecha digital”;
5. El Programa Internacional para desarrollo de las Comunicaciones creado en la década del 80 ahora se denomina “Fondo de Solidaridad Digital”;
6. Aún cuando los países periféricos, no han dejado de serlo, ya no se presentan en bloque como los “no alineados”;
7. Una diferencia positiva respecto del escenario de los ‘70s es que la sociedad civil anteriormente marginada de la discusión, reaparece en un lugar sumamente importante incluyendo en su seno a la Academia, que sí había participado anteriormente;
8. Algunas ideas fuerza de los 70’s como el Free flow of information han dejado paso a nuevas ideas fuerza como el “entorno habilitador”;
9. Aparecen nuevos ejes en el debate, tale como el software libre y la propiedad intelectual;
10. Finalmente, en orden pero no en importancia, el proyecto de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación devino en el proyecto de la Sociedad de la Información. (2014, 9)

A casi una década de su realización UNESCO volverá a escena en 2013 cuando organiza el “Primer examen de la CMSI+10: Hacia las sociedades del conocimiento para un desarrollo pacífico y sostenible” con la participación de la UIT, la UNCTAD y el PNUD.

En el año 2015, a 10 años de finalizada la CMSI, el Consejo de la UIT celebró un Evento de Alto Nivel denominado CMSI+10. Como resultado de ello se elaboraron una Declaración y una Perspectiva para la CMSI después de 2015¹³. Del análisis de estos documentos se desprende que las Políticas de Comunicación en tanto concepto y apuesta política de los Estados han sido sustituidas por Políticas sobre desarrollo tecnológico. Los medios de comunicación pese a su importancia y gravitación en la construcción de la cultura y aún en el marco de crecientes procesos de concentración económica y convergencia infocomunicacional son apenas

¹³ El documento donde se sintetizan estos resultados puede ser accesado en: <http://www.itu.int/net/wsis/implementation/2014/forum/inc/doc/outcome/362828V2 S.pdf>

aludidos. Entre las líneas de acción propuestas de cara a los años futuros se alude a los medios de comunicación escuetamente sólo señalando que:

Los medios de comunicación se beneficiarán del papel más amplio y extenso de las TIC, que pueden mejorar la contribución de esos medios a las metas de desarrollo de la Agenda de Desarrollo Sostenible a partir de 2015. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es esencial para que los medios de comunicación cumplan su misión en las sociedades de la información y el conocimiento. (ITU, 2015)

Lejos de todo escenario de conflicto, desestimando los graves límites al pleno ejercicio de la libertad de expresión que se presentan a nivel mundial en el marco de la creciente concentración mediática, el documento insiste en colocar en un lugar formal y de aparente neutralidad a los medios y de ningún modo los identifica como actores políticos vinculados a factores de poder.

Así, las políticas de comunicación se diluyen en favor de las políticas sobre TICs para el desarrollo.

Las derivas de las PNC en la escena contemporánea revelan de este modo una relación de fuerzas y de disputas por el poder que no llega a ser completamente dimensionada en los '70 cuando se inician estas discusiones en el plano internacional. La necesidad de democratizar los recursos comunicacionales, de diversificar los flujos de información y hacer lugar a actores subalternizados, sigue siendo la gran batalla política y cultural.

Bibliografía y materiales consultados

- Beltrán, L. R. (2007). "La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo". En Participación y democracia en la Sociedad de la Información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Carlsson, U. (2003). "The Rise and Fall of NWICO: From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance" NORDICOM, Göteborg University. Accesado el 2/11/2018 en: https://www.researchgate.net/publication/238691281_The_Rise_and_Fall_of_NWICO_From_a_Vision_of_International_Regulation_to_a_Reality_of_Multilevel_Governance

- ITU (2013) Declaración de la CMSI+10 relativa a la aplicación de los resultados de la CMSI. Accesado el 2/11/2018 en: <http://www.itu.int/net/wsis/implementation/2014/forum/inc/doc/outcome/362828V2S.pdf>
- De Charras, D., L. Lozano y D. Rossi (2013). Ciudadanía (s) y derecho (s) a la comunicación. En el libro: *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Guillermo Mastrini, Ana Bizberge y Diego de Charras editores. Buenos Aires: La Crujía Inclusiones.
- Graziano, Margarita (1986). "Política o ley: debate sobre el debate" en *Revista Espacios*, Fac. de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires.
- ____ (1997). *Clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación*. Mimeo, Buenos Aires.
- Hamelink, C. (1985). *Hacia una autonomía cultural de las comunicaciones*. Buenos Aires: Ediciones Paulinas.
- Macbride, S. et al. (1980) *Un sólo mundo, Voces múltiples. El Informe MacBride*. UNESCO. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mattelart, A. (2006). "Pasado y presente de la sociedad de la información. Entre el nuevo orden mundial de la información y la comunicación y la cumbre mundial sobre sociedad de la información". *Revista TELOS* N° 65. Edición: Fundación Telefónica, España.
- Mattelart, A., y H. Schmucler (1983). *América Latina en la encrucijada telemática*. Barcelona: Paidós.
- Mastrini, G. y D. De Charras (2004). "20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI". Ponencia al Congreso IAMCR 2004. Mimeo. Porto Alegre.
- Monje, D. (2013). "Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña. Período 1991-2007". Tesis Doctoral. Depósito realizado en el Servicio de Difusión de la Creación Intelectual (SeDiCI) Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/26307>. 11 de abril de 2013.
- Nordenstreng, K. (1984). "Defining the New International Information Order" en Gerbner, G. y M. Siefert (eds.) *World Communications*. New York/London: Longman.
- Pasquali, A. (1991). "¿Qué es una radiodifusión de servicio público?". En *El Orden Reina*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Reyes Matta (ed.) (1977). *La información en el nuevo orden internacional*. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

- Roncagliolo, R. (1983). “Comunicación y democracia en el debate internacional”.
Revista Chasqui, N° 7 CIESPAL, Quito.
- (1995). “De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política”.
Revista Nueva Sociedad, N°. 140, Noviembre-Diciembre, Caracas.
- Rossi, D. (2016). “Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora”. Cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo. Buenos Aires.
- Somavia, J. (coord.). (1977) *La información en el nuevo orden internacional*. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México.
- UNESCO (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Accesado el 2/11/2018 en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>