

¿ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS?

Informe sobre derechos humanos
Ecuador 2009

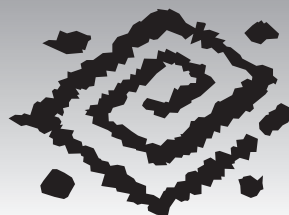
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) del 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255
E-mail: editorial@abyayala.org • <http://www.abyayala.org>

Derecho a la comunicación

Romel Jurado

Comunicación



Contexto sociohistórico y antecedentes recientes

Origen del concepto y de la demanda por el derecho a la comunicación

La noción de *derecho a la comunicación* fue inicialmente esbozada a finales de los años 70 como un concepto en formación y como una línea de investigación, que originalmente buscaba encontrar un marco jurídico del más alto nivel para gestionar los grandes problemas de la comunicación en la comunidad internacional, y en cada país que la conformaba. Desde esa perspectiva el derecho a la comunicación sería en principio un nuevo derecho humano, necesariamente más *amplio* que los *derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación*, establecidos en el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

La demanda por el nuevo derecho humano a la comunicación formó parte de una serie de propuestas reivindicativas que formuló principalmente el Movimiento de los Países No Alineados, en los foros del sistema de Naciones Unidas y especialmente en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Tal demanda fue principalmente sustentada en la necesidad de proporcionar soluciones jurídicas a los problemas socioestructurales de la comunicación, en tanto ellos limitan o pueden limitar el desarrollo de los países y las personas consideradas pobres o empobrecidas, amenazan sus culturas originarias y aumentan su dependencia respecto de los países desarrollados.

La demanda por el derecho a la comunicación se convirtió en el caballo de batalla sobre el cual los países del Tercer Mundo, con la colaboración de acadé-

micos e intelectuales de los países desarrollados, plantearon la necesidad de definir un Nuevo Orden Mundial de la Información y Comunicación (NOMIC). Esta propuesta fue presentada como complemento y a la vez como proyección del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), declarado por la Asamblea de Naciones Unidas en 1974, mediante la aprobación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Alcance del derecho a la comunicación en el Informe MacBride

En un intento de canalizar y ordenar el debate sobre los problemas de la comunicación y sobre la implantación del NOMIC, la UNESCO conformó en 1977 la Comisión Internacional Sobre Problemas de la Comunicación. Esta Comisión recibió el mandato de elaborar un diagnóstico sobre los problemas de la comunicación y definir las medidas que permitan implementar un nuevo orden mundial de la información y comunicación. Sin embargo, ninguno de los dos encargos fue cumplido satisfactoriamente debido principalmente a: la extensión, complejidad y dinámica de la comunicación misma; a las condiciones e interrelaciones que los países capitalistas, socialistas y del Tercer Mundo imponían a la comunicación desde sus propios discursos, premisas, objetivos, recursos y limitaciones; y a la carencia de información confiable.

En el informe presentado por la Comisión, presidida por Sean MacBride, se intentó delimitar conceptualmente el contenido jurídico de la noción del derecho a la comunicación, que hasta entonces se planteaba más como una reivindicación política. Haciendo un esfuerzo de interpretación de ese documento nos parece plausible afirmar que esta noción se orienta a:

- Actualizar las pretensiones emancipatoria y regulatoria, propias de los derechos humanos en general, en los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación, así como en otros derechos humanos (participación, cultura, desarrollo, etcétera) que se percibían como complementarios o habilitadores para la democratización de la comunicación y el tratamiento de sus problemas.
- Considerar que la actualización de las promesas de emancipación y orden en los derechos humanos relacionados con la comunicación implican una *resignificación* de estos derechos, la cual se debería realizar en clave contra hegemónica, esto es, por una parte, de forma diversa o incluso opuesta al

discurso y las prácticas dominantes que se promueven principalmente desde los intereses específicos de los países desarrollados y desde las empresas transnacionales de comunicación; y por otra, esforzándose porque el resultado de tal resignificación guarde la mayor coherencia posible con los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad, sobre los que se edifica el discurso jurídico y político de los derechos humanos.

- Plantear que el *derecho a comunicar* o *derecho a la comunicación* actuaría como un paraguas conceptual que, aunque no tendría por sí mismo un contenido jurídico propio, implicaría el mandato de aglutinar los derechos *resignificados* previamente, de forma que operen concurrente, coordinada y plenamente respecto de los problemas de la comunicación. Así podría lograrse un procesamiento más *justo* o al menos más razonable (es decir más coherente con los valores modernos) de los problemas de la comunicación.

El cambio de rumbo del debate internacional

Después de presentado el Informe de la Comisión, las discusiones sobre el NOMIC y el derecho a la comunicación fueron canceladas y archivadas precisamente por el organismo que sirvió de plataforma para su debate internacional. En efecto, la UNESCO respondió así ante los ataques que le dirigió principalmente el gobierno del presidente Reagan, acusándola de poner en riesgo las libertades de información y prensa, de promover la estatalización de la información y de los medios de comunicación, y de actuar en consonancia ideológica con los comunistas. Ataques que fueron reproducidos y amplificadas primero por las empresas de comunicación que conformaban el World Press Freedom Committee, y casi simultáneamente por los más importantes medios de prensa del resto del planeta.

A partir de 1987, la UNESCO sustituyó oficialmente toda referencia al NOMIC por la NEIC, basada en la implantación de programas desarrollistas y difusionistas que acentuaban la dependencia de los medios de comunicación de los países del Tercer Mundo y no reparaban en los problemas estructurales de la comunicación. Lo mismo se hizo con el derecho a la comunicación al sustituir su discusión por la plena aceptación de la doctrina de la libre circulación de información, promovida principalmente por Estados Unidos.

La actualización del debate sobre el derecho a la comunicación

Con ocasión de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, convocada para la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT),¹ varias organizaciones de la sociedad civil intentaron reinsertar en las deliberaciones oficiales la discusión acerca del derecho a la comunicación. Aunque no se logró conseguir este propósito, sí se rehabilitaron varios planteamientos al respecto. En concreto, se promovió la idea de que es necesario tomar distancia de la expresión *derecho a la comunicación o derecho a comunicar*, porque ella está asociada a una mala interpretación del NOMIC (en el sentido de equivocada y maliciosamente distorsionada por sus detractores), lo cual genera muchas resistencias para reintroducir el tema en las discusiones oficiales. Por otra parte se señaló la conveniencia de usar la expresión *derechos a la comunicación* para referirse a un conjunto de derechos humanos ya existentes, pero que no estaban siendo plenamente aplicados.

En consecuencia, la reivindicación de la sociedad civil consistiría en que tales derechos se apliquen plenamente, de forma interdependiente y complementaria, esto es, de forma diversa al uso hegemónico que tradicional e intencionadamente disminuía o distorsionaba sus alcances y los trataba como derechos independientes o mejor dicho aislados unos de otros. Se trataría entonces de lograr una mejor y mayor concreción de los derechos ya disponibles en cuyo centro se halla la libertad de expresión.

Por otro lado, otros sectores de la sociedad civil sostienen la necesidad de continuar usando la expresión *derecho a comunicar o derecho a la comunicación*, para aludir a la necesidad política y jurídica de configurar este nuevo derecho humano, desde el enfoque contra hegemónico que ya fue planteado en el NOMIC.

Esto implicaría, por una parte, una resignificación de los derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación que ha de realizarse de forma agresiva, es decir, no gradual ni progresiva. En ese sentido, tal resignificación implicaría una ruptura abrupta con la interpretación hegemónica de tales derechos y también una fuerte interpelación a la institucionalidad que los crea, los regula y los procesa en la vida social; lo cual incluiría la voluntad de transformación de dicha institucionalidad, dándole así un carácter revolucionario a esta pretensión.

Finalmente, hay que anotar que el Foro Social Mundial se ha constituido a partir de 2006 en la nueva sede del debate sobre *el derecho o los derechos de la comunicación* a nivel global, y que las reflexiones que alimentan este foro desde varias regiones del mundo, pero sobre todo en América Latina, han adquirido una

fuerza inusitada con implicaciones concretas. En efecto, países como Argentina, Ecuador, Paraguay y Venezuela, la reactivación de esta discusión ha motivado (al menos en parte) procesos de reforma legal o creación de leyes que buscan redefinir las relaciones Estado-mercado-sociedad en materia de medios de comunicación, distribución de frecuencias para radio y televisión, acceso a las tecnologías de información y comunicación, masificación del uso de software libre en instituciones públicas, entre otros importantes asuntos.

El estado de la cuestión en el Ecuador

El marco constitucional

El Ecuador comenzó el año 2009 con una nueva Constitución aprobada mediante una consulta popular. En la nueva Carta Fundamental se incluyeron tres cuestiones de suprema importancia en materia de comunicación:

- Una sección para establecer los derechos de la comunicación e información con alcances que definitivamente superan –o al menos desafían por su innovación– la concepción liberal que, desde inicios del siglo XX, ha gobernado la arquitectura constitucional respecto de los *derechos tradicionalmente relacionados con la comunicación*. Dicha inclusión es en buena medida el resultado del trabajo de incidencia política que las organizaciones sociales y ONG del sector desarrollan en el país a partir de 1999, en consonancia con los enfoques presentados en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial acerca del derecho o derechos de la comunicación, que además se insertan en un texto constitucional planteado desde una concepción garantista, esto es, desde una concepción jurídica que hace de los derechos fundamentales el centro y la prioridad del obrar estatal, al tiempo de blindar su vigencia social con mecanismos jurídicos y políticos de protección y exigibilidad.
- La Constitución de 2008 está impregnada de una racionalidad sistémica en la planificación pública, esto se concreta en la creación de una serie de sistemas de planificación y ejecución de políticas públicas que se pretende comunicar entre sí, para la gestión eficaz y coordinada de diferentes asuntos o temáticas de relevancia para el desarrollo nacional; y desde esa perspectiva se crea (art. 384) el Sistema de Comunicación Social, conformado

obligatoriamente por las instituciones públicas del sector y por las organizaciones privadas y comunitarias que voluntariamente se adscriban a dicho sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el ejercicio de los derechos de la comunicación y definir las políticas públicas que lo harán posible.

- La primera transitoria de la Constitución de 2008 establece a los miembros de la Asamblea Nacional (Función Legislativa) la obligación de aprobar la Ley de Comunicación, en un plazo no mayor a 360 días contados desde el 20 de octubre de 2008, fecha en que entró en vigencia la nueva Constitución.

Dicho de una forma concisa, el marco constitucional manda elaborar, en el plazo de un año, una Ley de Comunicación cuya institucionalidad se articule en un gran sistema nacional y cuyo contenido sustancial sea coherente con una visión posliberal de los derechos de la comunicación –promovida desde los sectores considerados progresistas– así como con la concepción garantista que gobierna al texto constitucional en su conjunto.

Características de la legislación vigente

La legislación sobre asuntos relativos a la comunicación se elaboró a partir de una fragmentación artificial de los elementos que intervienen en la comunicación, elementos que en la realidad se hallan interrelacionados y son fuertemente interdependientes.

Desde esta perspectiva se elaboraron, a partir de la década de los años 70, varias leyes en las que se atomizó y desperdigó la regulación sobre los elementos de la comunicación, así se incluyó principalmente en el Código Penal, en la Ley del Ejercicio Profesional del Periodista, en la Ley de Radiodifusión y Televisión y en su Reglamento, la regulación sobre los actos de comunicación principalmente de los periodistas y de los medios, y se establecieron para ellos algunas consecuencias jurídicas.

Concurrentemente, en las leyes de telecomunicaciones y radiodifusión y televisión se regulan principalmente los aspectos tecnológicos y mercantiles de estos elementos de la comunicación y se establece, en cada caso, una estructura institucional dependiente del Poder Ejecutivo para la gestión del sector.

Por otra parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definió principalmente que ha de entenderse por información pública y a quienes

se consideran productores y custodios de tal información, creando el derecho de los ciudadanos para acceder a este tipo de información y además el procedimiento jurídico-administrativo para su obtención, incluso de forma coercitiva. Lastimosamente la institución llamada a velar por el cumplimiento de esta ley, la Defensoría del Pueblo, ha tenido una actuación absolutamente deficitaria en el cumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual esta importante ley es, en muchos de sus aspectos, letra muerta.

Las dos leyes consideradas más importantes del sector de la comunicación son la Ley de Telecomunicaciones y la de Radiodifusión y Televisión, la primera de ellas fue promulgada en julio de 1992 en un contexto regional de liberalización económica, promoción casi religiosa de las “ventajas” del libre mercado, privatizaciones de empresas públicas y desregulación de sectores cruciales para la economía y la sociedad, razón por la cual la Ley de Telecomunicaciones se inscribe y proyecta en una concepción tecno-mercantilista de las telecomunicaciones.

En efecto, para la legislación de telecomunicaciones no existen los ciudadanos, sino empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones y usuarios de los mismos, y lo que se está regulando no son contenidos y límites para el ejercicio de ciertos derechos relacionados con la comunicación, sino que son hechos fundamentalmente tecnológicos y comerciales, respecto de los cuales es preciso garantizar y defender la libre competencia entre los actores que intervienen en el mercadeo de la información y de sus tecnologías. Este enfoque es profundizado en las sucesivas reformas a la Ley de Telecomunicaciones, por lo que ahora mismo sigue siendo el enfoque predominante en la regulación y gestión del sector.

La otra ley considerada de la mayor importancia en el sector de la comunicación es la Ley de Radiodifusión y Televisión, que fue promulgada por un dictador militar, mediante decreto supremo en 1975. Esta ley está atravesada por varios enfoques que, aunque sufren matices o cambios importantes por las reformas parciales que se realizan, principalmente en 1995, sigue reflejando en lo sustancial: a) una vocación de control sobre los actores del sector; b) la articulación de una institucionalidad, jerarquizada, centralizada, concentradora, poco participativa, sin mecanismos de control y absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo, como es propio de la racionalidad castrense de la década de los 70 del siglo pasado; y c) una comprensión de la radio y la televisión principalmente como actividades tecnológico-comerciales; por lo cual la ley se centra en regular concesiones, instalaciones, potencias, producción y propiedad comercial de contenidos, en tanto que la responsabilidad social de los medios se agota en dar espacios para la difusión en cadena de los mensajes oficiales, lo cual también denota la concepción autoritaria y controladora de la ley.

Es inevitable que concluyamos que por razones de enfoque y de contenidos específicos existe un desencuentro casi total entre el marco establecido por la Constitución de 2008 y la legislación vigente en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión; razón por la cual la Ley de Comunicación tendría que plantearse como un esfuerzo por integrar y reordenar las reglas que gestionen estos sectores desde una racionalidad compatible con el enfoque de Derechos planteado en la nueva Constitución.

La disputa entre el gobierno y los medios de comunicación

El gobierno de la –autodenominada– revolución ciudadana y especialmente su máximo líder y presidente de la República, Rafael Correa, han mantenido desde los primeros meses de 2007 hasta la actualidad una permanente y pública confrontación con periodistas muy conocidos y grandes medios de comunicación de televisión, prensa escrita y radio.

Por su parte el gobierno ha generado un discurso que señala los vínculos históricos que los grandes medios de comunicación –y en cierta forma los famosos periodistas que trabajan en ellos– han mantenido con grupos de poder, especialmente con los grupos financieros. Estos vínculos han posibilitado la manipulación o distorsión de la información pública, y en ocasiones, sostenidos procesos de desinformación para favorecer los intereses de los grupos de poder que están detrás de los medios de comunicación.

En este contexto, se acusa a los periodistas y medios de comunicación de haber difundido selectivamente información falsa, engañosa o descontextualizada sin que nunca hayan sido sancionados por esos abusos e infracciones legales, que además se cometen en nombre o bajo la supuesta protección de la libertad de expresión y otros derechos fundamentales tradicionalmente relacionados con la comunicación.

Esta fue, en buena medida, la razón para que en el art. 312 de la Constitución de 2008 se prohíba la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

Por el lado de los medios de comunicación y de los periodistas involucrados en la disputa, aunque no niegan la existencia de tales vínculos entre los grupos financieros y los medios privados y admiten que en ciertos casos la prensa no cumplió su papel con la debida independencia e imparcialidad, consideran que

existe una “satanización” injusta, generalizada e interesada de todos los medios y periodistas, para favorecer el propósito de control que tiene el gobierno de la revolución ciudadana sobre los medios de comunicación, buscando impedir que se someta a escrutinio público sus actos y decisiones legítimos, pero sobre todo los actos de poder que violan los derechos de las personas y los que sirven para aprovecharse ilegalmente de los recursos públicos.

Según los medios de comunicación y los periodistas que defiende este discurso, la voluntad gubernamental de control, censura y silenciamiento de la prensa libre estaría complementada por:

- Una estrategia permanente de propaganda política basada en los enlaces nacionales semanales (encadenamientos obligatorios y optativos de los medios de comunicación audiovisuales para transmitir información gubernamental).
- La agresiva realización y difusión de *spot* publicitarios sobre la labor gubernamental en prensa, radio y televisión, que han convertido al gobierno en el mayor anunciante comercial del país, con la capacidad de influencia sobre los medios que ello lleva implícito.
- La creación de medios públicos y la utilización de medios de comunicación privados –incautados a los banqueros por el incumplimiento de sus obligaciones– para difundir los mensajes y versiones oficiales acerca los hechos relevantes para la sociedad ecuatoriana.

Con esos elementos acusan al gobierno nacional de atentar deliberada y permanentemente contra el derecho a la libertad de expresión y otros derechos fundamentales relacionados con la comunicación, impedir o dificultar la vigilancia sobre la gestión de lo público, debilitar la democracia, amedrentar e incluso insultar públicamente a quienes disienten del discurso oficial o quienes son críticos con el desempeño de los funcionarios de Estado.

Por su parte el gobierno ha señalado que no tiene la intención de afectar la libertad de expresión u otros derechos relacionados con ella; que los medios públicos buscan democratizar la producción y difusión de información; que los enlaces nacionales no son productos de propaganda política sino actos de rendición de cuentas; y, que la publicidad oficial está destinada a promover actitudes ciudadanas basadas en el conocimiento, interiorización y exigibilidad de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución; pero no han logrado justificar el uso de insultos o la formulación de acusaciones no fundamentadas que se han producido en el marco de no pocas intervenciones del Presidente de la República y otros altos funcionarios de Estado.

A continuación dos artículos –de los muchos publicados desde 2007– que sirven para ilustrar la confrontación descrita entre el gobierno y los medios:

<p>Radio <i>CRE satelital</i>, publicado el 27 de mayo de 2007, en http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?id=135&e=96734.</p>	<p>Diario <i>Hoy</i>, publicado el 29 de agosto de 2009.</p>
<p>Correa vuelve a atacar a la prensa pese a que se había anunciado como capítulo cerrado</p> <p>El presidente de la República, Rafael Correa, supuestamente dejó atrás los ataques a la prensa pero en la cadena radial de este sábado dedicó 40 minutos a atacar nuevamente a periodistas y medios de comunicación dándolos de "mentirosos" y "mediocres".</p> <p>Correa de las 2 horas de la cadena utilizó 40 minutos para sus ataques a la prensa mientras que del polémico caso del manejo de la deuda externa y la intervención del ministro de Economía, Ricardo Patiño, solo habló durante 7 minutos.</p> <p>El Mandatario instó a la ciudadanía a no creer en la prensa y cuestionó, "¿eso es libertad de prensa?", mientras mostraba comentarios en su contra en los que se lo criticaba por haber instado a los estudiantes del colegio Carlos Andrade Marín a repetir la palabra verga, hecho que negó afirmando que fueron los periodistas quienes citaron la palabra.</p> <p>Afirmó que se reunió con los estudiantes y que ellos dijeron la verdad y que era la prensa la que mentía, además defendió su frase de "miseria humana" y aseveró que no se refería a todo el periodismo pero pocos minutos después volvió a generalizar al decir que "todos son calumniadores".</p> <p>"Cuidense ustedes (dijo mirando a los periodistas invitados a la cadena radial) porque se supone que aquí todo está preparado para humillarlos", manifestó el Mandatario y prosiguió criticando la censura en las telenovelas y programas de talk show que se transmiten por televisión.</p> <p>Además criticó a un lector de diario El Universo, Edgar Tapia Uribe, quien envió una carta al matutino que fue publicada ayer, sábado, en la que criticaba las palabras del Mandatario, a lo cual el Presidente respondió que "por supuesto, este señor debe ser alguien que nos odiaba desde el principio, pero prensa como ustedes da lugar a más odio".</p> <p>"Aquí está una carta a El Universo del día de hoy (ayer). "¿Qué más podría sentir un ciudadano común y corriente cuando escucha oprobios tan soeces de los labios del Presidente de mi país". "¿Cuándo he dicho yo oprobios soeces? Me hicieron un montaje haciéndome decir cosas que yo no había dicho y no advirtieron que era un montaje", afirmó.</p> <p>Por otra parte, mencionó a más periodistas con los calificativos de "mediocres", "majaderos" y "mentirosos", y a los nombres de Carlos Jijón y Emilio Palacio, de Ecuavisa y El Universo, sumó a Alfonso Espinosa de los Monteros, Teresa Arboleda y Carlos Vera, de Ecuavisa; Jorge Vivanco, de diario Expreso; Benjamín Rosales, columnista de diario El Comercio; y Andrés Carrión, de Canal Uno.</p> <p>Todas estas expresiones se dan después de que el pasado jueves el ministro de Gobierno, Gustavo Larrea, manifestara que el Presidente no volvería a polemizar con la prensa.</p>	<p>Correa solicitará clausura de Teleamazonas</p> <p>En su informe de labores semanal, el presidente Rafael Correa anunció hoy la apertura de un cuarto proceso contra Teleamazonas, por la difusión de un audio presentado hace pocos días por Fernando Balda, del Partido Sociedad Patriótica (PSP), sobre un supuesto cambio del texto constitucional aprobado en Montecristi, lo que ocasionaría el cierre definitivo de ese medio televisivo.</p> <p>El Jefe de Estado acusó a miembros de PSP, de "espiar y colocar micrófonos" en el despacho presidencial, para obtener esas grabaciones.</p> <p>"Eso es un atentado a la seguridad nacional", manifestó.</p> <p>Además, el primer mandatario explicó que Teleamazonas rompió una vez más el reglamento y la Ley de Radiodifusión, que en uno de sus artículos, prohíbe la difusión de grabaciones magnetofónicas clandestinas.</p> <p>"Teleamazonas rompió la ley, así que pediré una cuarta infracción y la clausura definitiva de ese canal" señaló Correa, quien se refirió a la estación televisiva como una "cloaca con antenas".</p>

Los problemas denunciados por la Comisión para la Auditora de Frecuencias de Radio y Televisión

Más allá de las disputas y tensiones existentes entre el gobierno y los grandes medios de comunicación que giran principalmente en torno a los alcances de los derechos de libertad relacionados con la comunicación, existen otros importantes problemas relacionados con la forma de adquirir, usar y transferir las frecuencias para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión, así como sobre la concentración de estas frecuencias en pocas manos y la falta de acceso de las personas a los medios de comunicación.

Dicho en otras palabras, existen graves problemas acerca de las condiciones materiales que permitirían a los ciudadanos tener acceso y hacer uso de los medios de comunicación precisamente para ejercer los derechos de libertad que tanto dicen defender tanto los grandes medios de comunicación, los periodistas famosos que trabajan para esos medios cuanto las autoridades gubernamentales.

A efectos de determinar en qué consisten esos problemas, se ordenó en la disposición transitoria vigésimo cuarta de la Constitución, la creación de la Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión. Dicha Comisión fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1445 por el Presidente de la República, y empezó su trabajo el 15 de diciembre de 2008 con el mandato de contribuir a determinar:

- La constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones, considerando los enfoques legal, financiero, social y comunicacional. La auditoría se realiza respecto a las frecuencias concesionadas en el período comprendido entre enero de 1995 hasta diciembre de 2008.
- La existencia de monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de las frecuencias.
- Las entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas que mantienen participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social.

El Informe de la Comisión para la Auditora fue presentado el 18 de mayo de 2009, y en este documento se describen detalladamente los graves problemas e irregularidades que, a menudo con maquillaje legal, constituían la práctica normalizada en la gestión de frecuencias de radio y televisión.

Con este antecedente, a continuación se ofrece una breve descripción, basada en el citado informe, de las formas o mecanismos que fueron implementados

por los concesionarios y los miembros del Consejo Nacional de Radio y Televisión (CONARTEL), para beneficiarse ilegítima e ilegalmente otorgándose o traficando con frecuencias de radio y televisión:

- *Devolución-concesión.* Consiste en un mecanismo de apariencia legal con el cual se burla la prohibición legal de vender o transferir a terceros las concesiones de radio y televisión recibidas por parte del Estado. Mediante este mecanismo el “vendedor” devolvía la frecuencia al CONARTEL y éste, sin considerar las otras solicitudes, se la asignaba directamente al “comprador”, en cumplimiento del convenio que habían celebrado previamente las “partes contratantes”. Con este mecanismo algunas estaciones de radio llegaron a venderse en sumas superiores a US \$ 1’000.000, aunque los equipos que formaban parte de la transacción no llegaban a costar ni US \$ 100.000. Luego, lo que se estaba pagando realmente era la concesión de la frecuencia, que se negociaba entre particulares como si tal concesión formase parte del patrimonio de uno de ellos.
- *Inaplicación del criterio de prelación.* Consiste en que el CONARTEL no respetó el orden en que las solicitudes de frecuencias fueron presentadas, y asignó tales frecuencias de forma discrecional e inaplicando el criterio de prelación propio de cualquier trámite o solicitud formulada a una autoridad pública.
- *Prórroga de plazos.* En algunos casos, por mandato de ley, el vencimiento de plazos para el cumplimiento de obligaciones o la solicitud de renovación de concesiones implicaban la terminación del contrato de concesión y la reversión de la frecuencia. Sin embargo, muchos concesionarios incumplieron estos plazos sin que el CONARTEL haya establecido ninguna consecuencia o sanción jurídica para los infractores, ni se afectarán sus “derechos” sobre la concesión.
- *Incumplimiento de requisitos.* Consiste en la asignación de frecuencias por parte del CONARTEL aún cuando los solicitantes no habían presentado los requisitos exigidos por la ley, e incluso sin contar con informes técnicos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUPATEL), o pesar de que los informes técnicos recomendaban no otorgar la frecuencia.
- *Concesiones a estaciones clandestinas.* La ley prohíbe el funcionamiento clandestino de estaciones de radio y televisión, pero el CONARTEL en lugar de sancionar esta conducta como manda la ley, convalidaba esta práctica ilegal otorgándoles frecuencias a algunos de quienes la realizaban.

- *Más de una frecuencia del mismo tipo por provincia.* La ley en vigencia permite al CONARTEL la asignación de una frecuencia de radio en AM, una en FM, una en onda corta y una de televisión para una misma persona (natural o jurídica) en cada provincia del país. Esto significa que una misma persona puede obtener hasta concesiones de radio y televisión, y esto sin violar la ley. Sin embargo, hay provincias en que las concesiones resultan más apetecibles que otras, no sólo por la rentabilidad que podía generar su gestión, sino por las ganancias que pudiera generar su eventual venta. Esto motivó a que varios concesionarios solicitaran y obtuvieran más de una concesión de radio, principalmente en FM dentro de una misma provincia, violando así una prohibición expresa de la ley.
- *Autoasignación de frecuencias.* Los miembros del directorio del CONARTEL se solicitaban y obtenían de sí mismos, nuevas concesiones de frecuencias de radio y televisión, la gran mayoría de las cuales se entregaban a título personal o de empresas que ellos habían constituido previamente. Este problema tiene su origen en la forma en que la ley vigente conformó el CONARTEL, esto es, el organismo encargado de regular el sector y realizar la asignación de frecuencias, puesto que algunos de sus integrantes eran, institucional y personalmente, a la vez autoridades reguladoras y sujetos regulados, pues disfrutaban de la concesión de al menos una frecuencia de radio o televisión. Uno de los miembros de este directorio es concesionario de cincuenta y dos frecuencias de radio.
- *Cambio de matriz a repetidora y viceversa.* La ley vigente establece que la concesión de frecuencias realizadas para el funcionamiento de una estación repetidora de radio o televisión no podrá ser utilizada para funcionar como matriz, ni viceversa. Y quien realice esta práctica no autorizada podrá perder la concesión otorgada por el Estado. Sin embargo, los cambios de matriz a repetidora y de repetidora a matriz eran literalmente decididos por los propios concesionarios y a menudo convalidados por el propio CONARTEL sin aplicar ningún tipo de sanción.
- *Discriminación a medios comunitarios.* La ley vigente, que ha sufrido varios procesos de reforma, originalmente contempló la posibilidad de que se concesione frecuencias para el funcionamiento de radios comunitarias. Sin embargo, dichas radios tenían una serie de limitaciones que en la práctica volvían inviable su instalación y sostenimiento, a modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes: tenían limitaciones de potencia y cobertura geográfica, no podían cursar publicidad para sostenerse, estaban bajo vigilancia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, les era aplicable la

Ley de Seguridad Nacional, sólo podían tener programación cultural y educativa, etcétera. Aunque estas limitaciones fueron eliminadas mediante una reforma legislativa en el año 2002, constituyen la muestra del trato discriminatorio y controlador que estructuralmente recibían este tipo de medios de comunicación, pues se asociaba a los medios comunitarios con las luchas e intereses populares, y se los consideraba organizaciones que eventualmente podrían constituirse en redes de apoyo a procesos de lucha por reivindicaciones sociales y/o procesos de subversión del orden establecido. Eso ha implicado que prácticamente no se hayan concesionado frecuencias para el funcionamiento de radio comunitarias desde 1995, fecha en que entró en funciones el CONARTEL.

Finalmente, hay que señalar que uno de los más interesantes aportes de este informe es visibilizar que aproximadamente el 40% de las concesiones de frecuencias de radio y televisión habían sido obtenidas de forma ilegal o mediante prácticas ilegítimas, al tiempo de demostrar el altísimo grado de concentración de estas frecuencias en manos privadas y/o de grupos empresariales de medios conectados con los sectores financieros y comerciales del país y del exterior.

A consecuencia de estas revelaciones, las organizaciones de la sociedad civil contaron argumentos de peso para levantar una de las reivindicaciones más importantes en materia de comunicación en la actualidad: la democratización del acceso y uso de las frecuencias de radio y televisión. Democratización, que según ellos debe concretarse, por razones de equidad, en una repartición de todas las frecuencias disponibles en tres tercios iguales, uno para el sector público, otro para el sector privado y otro para el sector comunitario.

Algunos de los beneficiarios de estas irregularidades han sostenido que la forma en que se asignaron y transfirieron las frecuencias no son en sentido estricto ilegales, ya que un número considerable de estas transacciones no estaban prohibidas expresamente por la Ley de Radiodifusión y Televisión en el tiempo en que fueron realizadas (aunque en muchos casos la Constitución vigente a la fecha sí las prohibía), o fueron convalidadas por actos jurídicos de la autoridad reguladora del sector, esto es, por el CONARTEL.

Pero cabe preguntarse si todos estos problemas son imputables exclusivamente a la legislación vigente y a sus contradicciones o vacíos. Por supuesto que no, muchos de estos problemas vienen dados, además de las deficiencias regulatorias, por una gestión institucional discrecional, dependiente del Ejecutivo, sin controles y propensa a la corrupción, que además actuaba y actúa con absoluta

impunidad; otra causa de los problemas son las transacciones políticas ilegítimas que volvieron a las frecuencias de radio y televisión, moneda de pago e intercambio de favores y componendas; también está el apetito insaciable de algunos concesionarios de frecuencias que obtuvieron y vendieron las mismas en cantidades exorbitantes; y no se puede dejar de mencionar la estrecha visión de los empresarios privados que no comprendieron o no respetaron el papel que la radio y la televisión juegan para la democracia política y para democratización de la comunicación misma.

Los avances y dificultades en la elaboración de la Ley de Comunicación

La problemática en síntesis

Con los elementos puestos a consideración en los acápites anteriores, es plausible sostener que los principales problemas de la legislación vigente en materia de comunicación que se espera sean corregidos por la nueva Ley de Comunicación son:

- Superar el enfoque tecno-comercial que tienen las leyes vigentes, y elaborar la Ley de Comunicación desde un enfoque de derechos, tal como lo dispone la Constitución de 2008.
- Evitar una sectorización y separación de las leyes relativas a las telecomunicaciones y de las actividades de la comunicación mediática, pues ello ha servido para tratar a la información y sus tecnologías como meras mercancías, excluyendo de sus beneficios a una gran cantidad de ecuatorianos. Desde esa perspectiva la nueva Ley de Comunicación debe incluir el marco jurídico de las telecomunicaciones y de la gestión de los medios de comunicación desde una perspectiva de desarrollo.
- Romper la concentración y monopolización de las frecuencias de radio y televisión en manos del sector privado que posibilitó la legislación vigente y establecer en la nueva Ley de Comunicación los mecanismos de redistribución equitativa de las frecuencias de radio y televisión y de universalización del acceso, uso y aprovechamiento social de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- Cambiar el enfoque de control y sanción sobre los ciudadanos que se establecía en las leyes vigentes (que ha sido discrecionalmente utilizado por los

poderes públicos y los sectores privados asociados a ellos para beneficiar sus intereses), de modo que en la Ley de Comunicación opere una racionalidad de derechos que garantice las libertades de todas las personas pero que al mismo tiempo establezcan con claridad la responsabilidad de los ciudadanos y los medios de comunicación sobre la gestión y difusión de la información, así como los límites de los poderes públicos y privados frente a estas libertades.

- Que se sustituya el modelo de instituciones dispersas, autoreferidas, centralistas y dependientes del Ejecutivo para gestionar los asuntos públicos referidos a las telecomunicaciones y los medios de comunicación por un Sistema Nacional de Comunicación que permita la generación de una institucionalidad descentralizada, independiente del Poder Ejecutivo, que se someta al control de los poderes Judicial y Legislativo, que actúe articulada y coordinadamente para la formulación y ejecución de políticas públicas de comunicación y telecomunicaciones.

Las propuestas presentadas

Para contribuir a resolver esta problemática desde el ámbito legislativo, se presentaron oficialmente tres propuestas o ante proyectos de Ley de Comunicación al Parlamento, y una cuarta llegó extraoficialmente a la Comisión Ocasional que fue creada por fuera del esquema permanente de comisiones legislativas de dicha Asamblea Nacional. Esta Comisión –en tanto sólo funcionaría mientras se procese las propuestas de Ley de Comunicación– se conformó por once asambleístas, seis de ellos pertenecientes al partido de gobierno, tres integrantes de la oposición, uno del movimiento indígena (que en este y otros temas no comparte las tesis oficialistas) y uno del movimiento municipalista (cuya posición frente la oficialismo no está plenamente definida).

A continuación una descripción general de cada de las propuestas que llegaron a la Comisión Ocasional de Comunicación:

La propuesta Montúfar

La primera propuesta la presentó el asambleísta César Montúfar, quien proviene de un sector identificado con la moderna centro-derecha ecuatoriana, y en buena medida encarna los intereses en materia de comunicación del sector de oposición al gobierno.

La propuesta de Montúfar se basa en una concepción liberal clásica de los derechos de la comunicación, a los cuales concibe principalmente como libertades cuyo disfrute y expansión debe proteger, garantizar y promover la nueva Ley de Comunicación, sobre todo en relación a las posibles ingerencias de los poderes públicos.

En uso de estas libertades los ciudadanos, los periodistas y los medios de comunicación deberían gozar del derecho de decir cualquier cosa en relación a la actuación de los poderes públicos, incluso si no tuviesen algún indicio o evidencia que corrobore sus afirmaciones, y aún en el caso de que estas afirmaciones fuesen falsas, sólo tendrían responsabilidad civil o penal por ellas en los casos que se demuestre plenamente que la difusión de la información infundada o falsa se realizó con el ánimo de causar deliberadamente daño o perjuicio a los funcionarios públicos. Y que es a ellos –a los funcionarios públicos– a quienes les corresponde correr con la carga de la prueba para demostrar la malicia con que han actuado los ciudadanos, periodistas o medios de comunicación en estos casos.

Se establece que para la adecuada producción y difusión de contenidos informativos y el cumplimiento de las responsabilidades de los medios de comunicación en relación a los derechos establecidos en esta ley, es suficiente promover buenas prácticas profesionales y formas de autorregulación de los medios de comunicación.

Se prohíbe a las instituciones del sistema financiero ser dueñas o accionistas de los medios de comunicación, pero no se propone ninguna modificación en relación a:

- La concentración de frecuencias y medios de comunicación en manos de pocos empresarios privados.
- La redistribución de las frecuencias de radio y televisión de forma equitativa entre los sectores comunitario, público y privado.
- Las prácticas mercantiles de los medios de comunicación privados respecto de la producción y circulación de información.

Se plantea que el Estado formule una serie de políticas públicas para acrecentar el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), pero se omite toda responsabilidad de las empresas privadas de telecomunicaciones sobre el acceso universal a las TIC.

En relación a la institucionalidad plantea que los representantes de los medios de comunicación y de algunas instituciones del Estado conformen el órgano rector del sector, lo cual reproduce el mismo esquema de la legislación

vigente, en que los regulados y los reguladores forman parte de los máximos organismos que ordenan desde la perspectiva de la gestión pública la comunicación y las telecomunicaciones.

Como es previsible, la propuesta de Montúfar goza del respaldo de los grandes medios de comunicación, de las empresas de telecomunicaciones y de los actores políticos y económicos vinculados tradicionalmente a ellos.

La propuesta Panchana

Fue presentada por el asambleísta Rolando Panchana, miembro de la bancada oficialista. En principio se promovió la idea de que ésta expresaba la visión y los intereses del gobierno, del grupo de legisladores que forman parte de la bancada oficialista y del Movimiento Alianza PAÍS en su conjunto; pero debido a las múltiples y críticas reacciones que generó en sectores ciudadanos, así como entre los medios de comunicación y sectores de oposición política, fue acreditada por el propio asambleísta Panchana como una propuesta generada por iniciativa propia en su condición de legislador.

La propuesta Panchana adolecía de serias deficiencias conceptuales y de técnica jurídica respecto de la formulación de los derechos de la comunicación, y, al establecer categorías, derechos y deberes de los comunicadores sociales, apuntalaba la tesis –ya superada– de que la comunicación es un asunto de los profesionales de la comunicación. Confundía la cláusula de conciencia, que protege la libertad de las personas que trabajan en medios de comunicación para producir sus contenidos, con la objeción de conciencia.

Pero más allá de estas deficiencias conceptuales, esta propuesta expresaba una posición controversial sobre asuntos especialmente relevantes:

- Sólo establecía una alusión declarativa a la redistribución equitativa de frecuencias de radio y televisión, pero omitía establecer los alcances y mecanismos de tal redistribución. También omitía definir los mecanismos de recuperación de las frecuencias de radio y televisión ilegalmente obtenidas, permitiendo así que el estado de concentración de frecuencias y medios de comunicación se mantuviera legalmente inalterable.
- Se restringía el derecho ciudadano a realizar veedurías en materia de comunicación, ya que quienes quieran realizarlas deberán “organizarse de conformidad a la leyes vigentes”; además, estas “organizaciones” deben registrarse en el Consejo Nacional de Comunicación e Información y cumplir ciertos requisitos.

- No presentaba ninguna disposición sobre la regulación de las redes y servicios de telecomunicaciones, ni sobre la responsabilidad del Estado y de las empresas privadas y comunitarias respecto la universalización del acceso a los servicios básicos de telecomunicaciones.
- Se establecía que el órgano rector de la comunicación, esto es, el que define y ejecuta las políticas públicas en este sector, es el Consejo Nacional de Comunicación e Información. Dicha entidad no sólo tendría competencias ejecutivas, sino también reguladoras (propias de los ministerios), controladoras, auditoras y resolutorias (propias de la superintendencias); receptoras de quejas y protección de derechos (propias de la Defensoría del Pueblo). Lo cual le convierte en un órgano que ejerce todas las funciones posibles de forma concentrada, centralista, sin contrapesos jurídicos, ni vigilancia de otros organismos públicos. Esto no sólo es inconstitucional sino que podría crear las condiciones más favorables para la realización de controles abusivos a los medios y flujos de información, arbitrariedades y actos de corrupción.
- Las funciones de este Consejo establecidas en los literales c) y j) del art. 44 de la propuesta, expresan una voluntad de control sobre los medios de comunicación y sobre los contenidos que podría violar los derechos de la comunicación y afectar seriamente la independencia de los medios.
- Se establece un Consejo Consultivo no vinculante conformado principalmente por los regulados, tal como sucedía con el CONARTEL.
- La primera Disposición General y todas las Disposiciones Derogatorias y Transitorias de la propuesta de Panchana, están dirigidas a reformar la actual Ley de Radiodifusión y Televisión. Lo cual equivale a preservar y refrendar la vigencia de una ley absolutamente obsoleta, incompatible con la Constitución y con el enfoque de derechos, que el país esperaba que sea completamente derogada y sustituida por la Ley de Comunicación.

La propuesta Tibán-Foro de la Comunicación

Aunque ésta fue canalizada a través de la asambleísta Lourdes Tibán, integrante del Movimiento Indígena, su elaboración estuvo a cargo de un grupo de organizaciones ciudadanas agrupadas bajo la denominación de “Foro de la Comunicación”, cuya participación en la Asamblea Constituyente permitió, en buena medida, incorporar los derechos de la comunicación en la Constitución de 2008.

Cabe señalar que los integrantes del Foro de la Comunicación consideraban inicialmente que su propuesta podría ser patrocinada por la mayoría oficialista en la Asamblea, debido a la cercanía que mantenían con algunos sectores progresistas del gobierno. Sin embargo, la presentación de la propuesta Panchana liquidó sus pretensiones en ese sentido, y, en consecuencia, buscaron y obtuvieron el respaldo de la asambleísta Tibán para canalizar oficialmente su propuesta.

La propuesta Tibán-Foro de la Comunicación se formuló desde el enfoque constitucional de derechos, aunque no logró integrar todos los elementos en juego sobre la regulación de la comunicación. Al igual que la propuesta Panchana, establecía categorías, derechos y deberes de los comunicadores sociales, apuntando la tesis de que la comunicación es un asunto principalmente de los profesionales de la comunicación, quienes deben ejercer la supervisión última de toda actividad en los medios.

En otros aspectos relevantes, aunque con deficiencias de técnica jurídica, formuló propuestas sustancialmente distintas de las que habían generado las propuestas de Montúfar y Panchana, y que en sentido general permitirían procesar cada uno de los problemas que se describieron en el acápite “La problemática en síntesis”, pero lo hizo privilegiando un tono declarativo que impedía saber con precisión cual era el alcance de los derechos y las obligaciones establecidas en la propuesta de ley y las consecuencias jurídicas que acarrearía su violación o incumplimiento.

Hay que señalar que la propuesta Tibán-Foro de la Comunicación ha recibido el reconocimiento por parte de casi todos los actores sociales y algunos políticos involucrados en el tema, por la inclusión y énfasis que se colocó en relación al carácter diverso y pluricultural que tiene la comunicación en el Ecuador, así como a la participación que los diversos pueblos y nacionalidades deberían tener en la gestión del sector y el derecho a acceder a frecuencias de radio y televisión, y crear medios de comunicación desde sus especificidades culturales e intereses comunitarios.

La propuesta del Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación

Esta propuesta fue elaborada por algunas de las organizaciones de la sociedad civil que inicialmente colaboraron con el Foro de la Comunicación, pero se separaron de éste porque mantuvieron algunos desacuerdos conceptuales respec-

to de cuatro cuestiones: el asunto de la profesionalización de los comunicadores, la estructuración jurídica de los derechos de la comunicación, las características de la institucionalidad que debería regular el sector, y, sobre todo, los procedimientos para lograr apoyos políticos a las propuestas formuladas.

Además, se juntaron a esta iniciativa otras organizaciones de la sociedad civil y fue especialmente relevante el apoyo realizado por el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), en tanto se desempeñó como espacio de deliberación y encuentro para actores sociales, políticos, de medios de comunicación, académicos y empresarios interesados en aportar en el debate y ofrecer propuestas desde sus propias visones e intereses.

No obstante, la propuesta del Colectivo Ciudadano, que fue la primera en estar formulada, no consiguió el apoyo político que se requería para ser presentada formalmente a la Asamblea, pero la Comisión Ocasional creada por la Asamblea Nacional aceptó recibir dicha propuesta como un “insumo” que alimentaría la discusión en su seno.

Las principales tesis planteadas por el Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación fueron:

- Enfoque general. Es una ley orgánica elaborada desde el enfoque constitucional de derechos, que legisla de forma integral y sistemática sobre los elementos de la comunicación: derechos, obligaciones, institucionalidad, telecomunicaciones y medios de comunicación.
- Sobre los derechos. Desarrolla y concreta los derechos de la comunicación de forma pragmática, estableciendo: el alcance del derecho; las obligaciones que son su correlato, y las consecuencias (sanciones) de violar los derechos o incumplir las obligaciones. Establece tres clases de derechos de la comunicación: de libertad, de igualdad y de participación.
- La institucionalidad. Debe conformarse el Sistema Nacional de Comunicación con órganos diferenciados por sus competencias que ejerzan controles recíprocos entre sí, y mecanismos de regulación compatibles con el ejercicio de los derechos de los actores privados y comunitarios de la comunicación.
- Cambio de enfoque en telecomunicaciones. Se pasa de un enfoque mercantil y un régimen de libre competencia a un enfoque de derechos y a un régimen de competencia regulada e intervención estatal necesaria. El Estado definirá techos tarifarios y condiciones técnicas mínimas para la prestación de servicios de telecomunicaciones y la conexión e interconexión de redes.

- Universalización de TIC. La universalización de servicios básicos de telecomunicaciones se realizará con fondos de las operadoras privadas y estatales, y ellas serán las responsables de implementar dichos servicios en proporción al 5/1.000 de los abonados o clientes que hayan registrado al 31 de diciembre del año anterior. Desaparece el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL) por ser ineficiente para realizar proyectos de universalización de servicios de telecomunicaciones y tener problemas para efectivizar las aportaciones de las operadoras.
- Frecuencias. El espectro radioeléctrico destinado a frecuencias de radio y televisión se dividirá en tres partes iguales reservando cada una de ellas para el funcionamiento de medios públicos, privados y comunitarios.
- Reversión de frecuencias. Las frecuencias obtenidas ilegalmente serán revertidas al Estado. Obligatoriamente el Procurador demandará la reparación integral de daños y la devolución de los beneficios obtenidos irregularmente. Quienes entreguen las frecuencias voluntariamente en un plazo de seis meses no tienen que pagar indemnizaciones ni devolver los beneficios económicos obtenidos.
- Intransferibilidad de frecuencias. La concesión de frecuencias de radio y televisión, su uso y su titularidad son intransferibles bajo cualquier modalidad.

El papel de la Comisión Ocasional de Comunicación

Es preciso empezar señalando que el plazo constitucional de 360 días para la elaboración de la Ley de Comunicación –que venció el 15 de octubre de 2009– se cumplió sin que se haya producido al menos el Informe de la Comisión Ocasional sobre la ley para primer debate en el pleno de la Asamblea.

Este retraso fue justificado por la Comisión Ocasional, argumentando la complejidad de los temas a regular, la gran cantidad de insumos receptados y de actores recibidos y las dificultades políticas para realizar el trabajo dado el clima de tensión que este tema genera entre los medios de comunicación y el gobierno.

Sin embargo, a finales de noviembre de 2009 ya fue difundido el contenido del Informe de Mayoría (oficialista) de la Comisión Ocasional que sería puesto a consideración del pleno para primer debate. Escrito que contenía el anteproyecto de ley que sería debatido en la Asamblea Nacional. Así mismo, fue difundido el

Informe de Minoría preparado por los miembros de la Comisión Ocasional que hacen oposición al gobierno, pero que no debe ser discutido en el pleno.

A pesar de la gran cantidad de insumos recibidos, asesores contratados y actores sociales y políticos consultados, los informes de mayoría y minoría resultaron insatisfactorios para la opinión pública y las organizaciones sociales, empresariales y comunicativas que estaban pendientes del debate. En ese sentido resulta ilustrativo el pronunciamiento que hicieron las organizaciones que conforman el Colectivo Ciudadano por los Derechos de la Comunicación, el Foro de la Comunicación, el Movimiento Indígena, la Asociación Católica de Comunicación, organismos de derechos humanos, los docentes universitarios, entre muchos otros, y que fue bien recibido, al menos parcialmente, por importantes medios de comunicación. Este pronunciamiento público realizado el 2 diciembre de 2009, en lo sustancial, anotaba:

Ante la situación generada por la presentación del proyecto de Ley de Comunicación elaborada por la Comisión Ocasional de Comunicación, las organizaciones abajo firmantes nos dirigimos a la ciudadanía para expresar nuestra posición en este importante tema:

1. Ratificamos la necesidad imperiosa de que exista una Ley de Comunicación de carácter democrático que concrete y desarrolle los derechos de la comunicación establecidos en la Constitución. Y señalar que, además de ser un mandato constitucional, ha sido desde siempre un consenso nacional en todos los sectores políticos, sociales, mediáticos y económicos, antes de que cualquier propuesta haya sido formulada.
2. Condenamos la campaña mediática de los grandes grupos empresariales de la comunicación en el Ecuador que, a pretexto de defender la libertad de expresión, no buscan otra cosa que precautelar sus intereses corporativos. Y para lograrlo, proponen que no haya ninguna ley de comunicación.
3. Señalamos nuestra insatisfacción por el informe presentado por la mayoría de los miembros de la Comisión Ocasional de Comunicación, para primer debate, fruto de una serie de desaciertos y errores políticos, conceptuales y metodológicos cometidos en su elaboración.
4. Rechazamos el informe de minoría de los miembros de la Comisión Ocasional de la Comunicación por traslucir y defender solamente los intereses de los grandes empresarios de los medios de comunicación.
5. Proponemos la reconceptualización radical del proyecto de Ley de Comunicación a la luz de los once puntos que presentamos para su elaboración:
 - Defensa irrestricta de la libertad de expresión.

- Defensa irrestricta del derecho a recibir información verificada y plural.
 - Derecho a la rectificación frente a información falsa o injuriosa.
 - Distribución en tres tercios de las frecuencias de radio y televisión entre los sectores público, privado y comunitario.
 - Prohibición de concentración de frecuencias y monopolios mediáticos.
 - Producción nacional y local desde la diversidad cultural y geográfica.
 - Acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.
 - Institucionalización de la defensoría del público.
 - Distribución equitativa de la publicidad estatal en todos los tipos de medios y en todo el país.
 - Reversión de frecuencias obtenidas ilegítimamente.
 - Consideración del “Mandato de las organizaciones sociales, los pueblos y las nacionalidades para democratizar la comunicación social” presentado a la Comisión Ocasional de Comunicación.
6. Demandamos el establecimiento de mecanismos de participación de las organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades en el proceso de reconceptualización.

Frente a las críticas y descalificaciones técnicas, jurídicas y políticas que generó el Informe de Mayoría, y las acusaciones políticas contra el oficialismo que ello posibilitaba desde los sectores de oposición, el Presidente de la Asamblea Nacional, miembro del partido de gobierno, decidió intervenir en el asunto y logró, el 17 de diciembre de 2009, establecer un acuerdo político entre todas las bancadas que permitió integrar en líneas gruesas los asuntos de interés de los sectores políticos que no se habían contemplado en el Informe de Mayoría.

De este modo, el primer debate se realizaría como el cumplimiento de una mera formalidad que permita avanzar en el trámite legislativo a la Ley de Comunicación, bajo promesa de que el informe para segundo debate se realizaría a partir de los contenidos acordados por todas las bancadas en el pacto logrado por el Presidente de la Asamblea.

Este acuerdo político lejos de tener respaldo del Ejecutivo mereció sus críticas más ácidas tanto sobre sus contenidos como sobre quienes lo suscribieron.

En ese contexto, el 22 de diciembre, fecha designada para el primer debate, se hizo pública la suspensión de Radio Arutam, (una radio perteneciente al pueblo shuar) y Teleamazonas (un canal de televisión con cobertura nacional), esto impidió que el primer debate se realice, suspendiéndose indefinidamente, al tiempo que la oposición declaraba haber sido engañada y traicionada por el oficialismo.

Finalmente, cabe señalar que dado el ambiente político en torno a la Ley de Comunicación y teniendo en consideración los plazos legislativos, es muy posible que esta ley no llegue a segundo y definitivo debate en la Asamblea Nacional antes de mediados de marzo de 2010, y posteriormente a ello su aprobación dependerá de la actitud que adopte el Ejecutivo ya sea para aprobar la ley o vetarla parcial o totalmente.

Nota

- 1 Ginebra 2003 y Túnez 2005.

Referencias bibliográficas

- Alegre, Alan, y Sean O'Siochru, "Derechos a la Comunicación", en Alain Ambrosi *et al.*, coord., *Palabras en juego. Enfoques multiculturales sobre las sociedades de la información*, s.l., C & F, 2005.
- Becerra, Martín, "Las políticas de infocomunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información", en *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, No. 21, Barcelona, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, enero-abril de 2005.
- Calabrese, Andrew, "El Informe MacBride: su valor para la nueva generación", en *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, No. 21, Barcelona, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, enero-abril de 2005.
- Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. I, *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 2000.
- *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, vol. III, *El fin del milenio*. Madrid, Alianza, 2001.
- Chomsky, Noam, y Edward Herman, *Los guardianes de la libertad*, Barcelona, Grijalbo / Mondadori, 1990.
- D'Arcy, Jean, *El derecho a comunicar*, París, UNESCO, 1969.
- Fernández, Isabel, "Las políticas de comunicación de la UNESCO. ¿Qué queda del espíritu MacBride?", en *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, No. 21, Barcelona, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, enero-abril de 2005.
- Mattelart, Armand, *La comunicación-mundo. Historia de las ideas y de las estrategias*, Madrid, FUNDESCO, 1993.
- "Entre el nuevo orden mundial de la información y la comunicación y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información", en *Revista TELOS Cuadernos de*

- comunicación, tecnología y sociedad*, No. 67, s.l., Fundación Telefónica, abril-junio de 2006.
- Mattelat, Armand, *et al.*, *Los medios de comunicación de masas: la ideología liberal de la prensa en Chile*, Buenos Aires, Cid, 1976.
- Moragas, Miguel, *et al.*, “El Informe MacBride 25 años después. Contexto y contenido de un debate inacabado”, en *Quaderns del Consell de l’Audiovisual de Catalunya*, No. 21, Barcelona, Consell de l’Audiovisual de Catalunya, enero-abril de 2005.
- Navas, Marco, *Los derechos de la comunicación*, Quito, INREDH / Punto de Comunicación, 2004.
- Peces-Barba, Gregorio, *et al.*, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, 1999.
- Postman, Neil, *Divertirse hasta morir: el discurso público en la era del “show bussines”*, Barcelona, Tempestad, 2001.
- Ramonet, Ignacio, “Una gran mutación”, en Ignacio Ramonet, edit., *La postelevisión: multimedia, internet y globalización económica*, Barcelona, Icaria, 2002.