

LA RADIODIFUSIÓN Y LA DEMOCRACIA EN BRASIL

Eugênio Bucci

Working Paper nº 22, Julio de 2011



www.plataformademocratica.org

La radiodifusión y la democracia en Brasil¹

Eugênio Bucci

Para reunir y sistematizar los argumentos, el presente artículo se estructura en nueve partes:

- Cuando la ley es vehículo del apetito autoritario.
- Reglamentar el mercado de la radiodifusión es normal y saludable.
- En ese *déficit*, crece el discurso de los enemigos de la libertad.
- Falta razón y serenidad al debate brasileño.
- La naturaleza de la radiodifusión – y por qué ella debe ser protegida contra iglesias y partidos.
- Las tele-religiones y sus consecuencias políticas.
- El sector de las emisoras públicas.
- ¿Por qué fue indebido el protagonismo de la Secom (Secretaría de Comunicación) en esa materia en 2010?
- Los Consejos Estaduales de Comunicación: ¿tienen razón de existir?

En la primera parte, el autor presenta manifestaciones divergentes sobre la regulación de la prensa entre, de un lado, el gobierno, y por otro, vehículos periodísticos. La parte dos identifica fundamentos en defensa de la regulación y busca ejemplos en la experiencia reguladora de Estados Unidos. La parte tres profundiza la noción de que la libertad de prensa debe ser un principio innegociable. La cuarta parte trae la discusión, a partir de los tres temas anteriores, para la situación brasileña. La quinta y sexta partes abordan la promiscuidad entre radiodifusión, Poder Ejecutivo e Iglesias. La séptima parte retoma la discusión sobre regulación, incorporando las consideraciones anteriores. La octava

¹ El presente trabajo aprovecha extensamente cuatro textos publicados por el autor, en diferentes vehículos, sobre el tema de la regulación y libertad de prensa en Brasil. Son ellos: del sitio web *Observatório da Imprensa* (www.observatoriodaimprensa.com.br), “Partido, igreja e televisão” (18/08/09) y “O que ajuda, o que atrapalha” (16/11/10); de la revista *Interesse Nacional*, “Direito à Informação e Interesse Nacional” (número 11, octubre-diciembre 2010), de la revista *Estudos Avançados*, de IEA de la USP, “Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)” (edición 67, volumen 23, de setiembre- diciembre de 2009). Eso significa que este *paper* resulta de un collage de las elaboraciones anteriores. Hay tramos en que el uso es una transcripción pura y simple. No usaremos comillas para todos esos tramos porque alteraciones, aunque mínimas, fueron hechas – y, en ese caso, tendríamos que abrir y cerrar comillas decenas de veces a lo largo de un único parágrafo. Además de eso, como los artículos que nos sirven de fuente son aquí claramente indicados, el acceso al material original, caso sea de interés del lector, está plenamente facilitado. Finalmente, se debe tener en cuenta que los textos anteriores y el presente artículo son firmados por el mismo autor, lo que también nos ayuda a prescindir del empleo de comillas para el uso aquí realizado.

apunta posibles conflictos de interés cuando la Secom (Secretaría de Comunicación Social, órgano con status de ministerio vinculado a la Presidencia de la República) se convierte en conductora del debate sobre regulación en Brasil. Finalmente, en la novena, el autor reflexiona sobre la creación de los Consejos Estadales de Comunicación, cómo ellos confunden la discusión democrática sobre la regulación y elabora una conclusión con los rumbos del debate sobre regulación en Brasil.

Cuando la ley es vehículo del apetito autoritario

La convivencia entre democracia y los medios de comunicación en América del Sur es un tema que aún no alcanzó su normalidad. No es estable y, mucho menos, previsible. Cada año, surgen pequeños sobresaltos o aún sustos de grandes proporciones. Un ejemplo de lo que pueden ser esos sobresaltos, un episodio que no debe ser olvidado, cuando tratamos de este tema, sucedió el 11 de abril de 2002. Vamos a él.

El hecho fue en Venezuela.² Fue un atentado contra un gobierno electo democráticamente (Hugo Chávez, en su primer mandato). Hasta hoy, podemos mirar para aquel evento como un paradigma de una modalidad de golpe de Estado – el golpe urdido, tejido, articulado y liderado por emisoras de televisión.³ En aquel caso, la radiodifusión se sublevó contra la democracia, pero, gracias a sectores del Ejército y a resistencias en la sociedad civil, el golpe de las estaciones de TV terminó derrotado en 72 horas. Chávez, que estaba encarcelado por los golpistas, retornó al gobierno. En aquella ocasión, la democracia triunfó. Después, infelizmente, bajo el propio Chávez, ella se deterioraría en la misma Venezuela, pero, que quede bien claro, en aquel mes de abril de 2002, la democracia triunfó.

En otras ocasiones, se ven acciones de gobiernos contra los medios de comunicación que resultan igualmente en atentados contra la democracia. A veces de modo sistemático, como viene sucediendo en la propia Venezuela, de pocos años para acá (trataremos de eso en la parte tres, bajo el subtítulo “En ese déficit, crece el discurso de los enemigos de la libertad”, cuando analicemos aspectos de la legislación “bolivariana”). Otras veces, de modo un tanto sesgado y patético. Eso se puede ver, en Brasil, recientemente. En las primeras versiones, el programa de Gobierno de la entonces candidata Dilma Rousseff (en coalición liderada por el Partido de los Trabajadores) a la presidencia de la República, en julio de 2010, traía críticas valorativas al comportamiento de la prensa, en términos generales y también acusatorios. Además de inoportuno, ese tipo de comentario en un programa de un candidato a la Presidencia es inocuo: una vez que la Constitución Federal no atribuye al Poder Ejecutivo ninguna función de actuar sobre la calidad de los diarios, esos tramos de la plataforma electoral de Dilma Rousseff no surtirían efectos prácticos, a no ser el efecto extraño de mandar un recado de la entonces candidata – apoyada por el

² El presente tema fue desarrollado en artículos anteriores del mismo autor. Entre ellos, ver, en la revista *Estudos Avançados*, de IEA de USP, “Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)”. Edición 67, volumen 23, de setiembre-diciembre de 2009.

³ Ver, sobre el “golpe mediático”, *The revolution will not be televised*, documental de Kim Bartley y Donnacha O'Briain, Irlanda, 2003. Los directores son dos documentalistas independientes que estaban en el palacio de gobierno en Caracas, el 11 abril de 2002 y acabaron filmando todo el golpe, hasta la vuelta de Hugo Chávez. La película está disponible en <http://video.google.es/videoplay?docid=5832390545689805144#docid=-3378761249364089950>.

presidente en la época en ejercicio, Luiz Inácio Lula da Silva – a los medios de comunicación, lo que tenía aspecto de un acto intimidante.⁴

Pero el caso duró poco. Para bien de la democracia, el tramo fue rápidamente retirado del programa de gobierno, aunque, como veremos, el ex-presidente Lula haya continuado, hasta casi el fin de su mandato, insistiendo en el tema en tono poco amistoso.

Encima de los errores de cada parte, sin embargo, por encima de golpismos de empresarios del sector (como en el caso de Venezuela) y de los arrebatos de gobernantes que no resisten a la tentación de externalizar su irritación con los periodistas, yendo a veces muy lejos en sus discursos, hay un horizonte común. La relación entre prensa y gobierno puede ser mejor. La estabilidad de la institución de la prensa puede ser mayor y más sólida. Es posible soñar más alto. Pero, en ese contexto, a despecho de la inestabilidad prolongada y de las escaramuzas mal resueltas, algunas delimitaciones de método se hacen necesarias.

Regular el mercado de la radiodifusión es normal y saludable

Hay entre nosotros, en Brasil y, de modo general, en América del Sur, un equívoco bastante pernicioso, esto es, el de creer que cualquier propuesta para modernizar la ley en el área de la radiodifusión es una rareza de izquierdista. No es. La regulación de ese sector es una exigencia estructural de la sociedad de mercado. En esa materia, aún estamos atrasados en casi todo el continente.

De su lado, las democracias más estables ya hicieron sus deberes. Estados Unidos cuidó del asunto en la década del 30 del siglo pasado, con la creación de FCC (Comisión Federal de las Comunicaciones), una agencia reguladora cuya actuación se define en torno de dos objetivos centrales: proteger, en el plano económico, la competencia saludable entre las empresas y estimular, en el plano cultural y político, la diversidad de voces y de opiniones. En suma, FCC existe para inhibir la formación de oligopolios y monopolios que inviabilicen la libre competencia y la pluralidad del debate público.

En Brasil, no tenemos nada parecido. Hubo, es verdad, una única tentativa. En los años 1990, Sérgio Motta, ministro de Comunicaciones en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, creó una comisión – suprapartidaria – para redactar un proyecto de ley. El documento procuraba contener las prácticas monopólicas y los maleficios de la propiedad cruzada de los medios de comunicación. La propiedad cruzada, al menos según la mentalidad antitrust, que inspiró la creación de la FCC en Estados Unidos, es aquella que se verifica cuando un sólo grupo económico, en una misma región, controla el mayor canal de TV abierta, el mayor diario, la mayor emisora de radio y así sucesivamente, de tal forma que pasa a dominar la pauta del debate público y, con la misma fuerza, pasa también a morder la mayor rebanada del mercado publicitario. Por lo tanto, nada más lógico que la existencia de límites a la propiedad cruzada – límites que varían en el tiempo, dependiendo de la naturaleza de los negocios y de los avances tecnológicos. En Brasil, la idea de Sérgio Motta murió junto con él, en 1998.

⁴ Ver, del mismo autor, en la revista *Interesse Nacional*, “Direito à Informação e Interesse Nacional” (número 11, octubre-diciembre 2010).

El hecho es que, tanto en Brasil como en varios otros países del continente⁵, este es todavía un *déficit* democrático, un punto de atraso que espera claridad de la sociedad y una acción esclarecida del Poder Legislativo.

En ese *déficit*, crece el discurso de los enemigos de la libertad

Regular el mercado de radiodifusión no tiene nada que ver con censura. No obstante, existe quien se aprovecha de ese *déficit*, que es real, con un discurso demagógico basado en el cliché de “democratización de los medios”, con el puro interés de subordinar la prensa a intereses oficialistas. Ahí es preciso poner mucha atención. Esa postura puede no llevar a censura, directamente, pero puede crear un ambiente de intimidación, que cercena la libertad de crítica.

Muchas veces, no es difícil constatar que la bandera de una regulación democrática para el sector de radiodifusión fue como que secuestrada por un discurso asambleísta, que grita amenazas en lugar de esclarecer. Sus adeptos acarician la ilusión de que un gobierno que asumiera parte de la conducción editorial de los medios de comunicación hará un bien para la sociedad y podrá “compensar” la “desinformación” promovida por los “medios privados”. Ese camino es la tiniebla.

Leyes y agencias para regular el mercado existen normalmente en las democracias más estables y no hieren la libertad de expresión de nadie. Otra cosa bien distinta es confiar a la autoridad estatal la función de editar el periodismo. El nombre de esa otra cosa es autoritarismo. Más aún: autoritarismo infértil. Hasta hoy nadie fue capaz de inventar un decreto, ley ordinaria o norma constitucional que sea capaz de fabricar “buen” periodismo. Al contrario, toda interferencia estatal en esa esfera resultó en males mucho peores que aquellos que ella prometía remediar.

El aparato del Estado es incompetente – en los dos sentidos de la palabra – para “mejorar” el nivel del periodismo. Ninguno de los poderes del Estado sirve para eso: el Poder Judicial no sirve para eso (la censura judicial, además, no mejora nada en los diarios, sólo empeora), el Poder Ejecutivo debe quedarse lejos y, en cuanto al Legislativo, para recordar aquí el principio consagrado en la célebre Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, de 1791, él no debe legislar contra la libertad de prensa.

A despecho de lo que debería ser obvio, los autoritarios – tanto los de izquierda como los de derecha, que en eso son idénticos – creen que la discrecionalidad del burócrata estatal puede “compensar” los abusos de medios privados. Piensan que la verdad es un promedio aritmético entre dos distorsiones. Para ellos, la libertad de prensa no es un punto de partida – incondicional y universal por definición, como derecho humano que es – sino un premio que se da al periodista de buen comportamiento (buen comportamiento en la opinión de ellos, bien entendido). No saben que la libertad o es para todos, independientemente de la opinión de los gobernantes, o no es libertad para nadie.

Quien no entiende el sentido de la libertad no tiene credenciales para hablar de regulación del mercado de radio y TV. La tradición democrática enseña que ese no es el papel del Estado. La célebre Primera Enmienda a la Constitución de Estados Unidos,

⁵ No analizaremos, aquí, la reciente reforma que Argentina viene haciendo para el sector.

que, en 1791, impidió a los congresistas legislar contra la libertad de prensa, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia, que defendió, en 1789, la libre comunicación de las ideas como uno de los derechos “más preciosos” del hombre, no vinieron para defender diarios equilibrados, desapasionados, “imparciales” o “oportunos”. En aquellos tiempos, las publicaciones que campeaban en América eran abiertamente militantes, partidarias, y no vacilaban en recorrer a la calumnia sanguinaria. En París, los filósofos y sus pequeños diarios sin frecuencia definida no llevaban al lector noticiarios imparciales, sino piezas de proselitismo para recoger adhesiones al nuevo régimen, que celebraba el individualismo, la propiedad privada y la guillotina.

La conquista de la libertad de prensa no vino para premiar periodistas que se portan bien, sino para garantizar al ciudadano el derecho de decir lo que bien entiende, en el momento que quiera. La libertad no fue la coronación de la ética periodística, sino su pre-requisito: la ética de prensa sólo se desarrolló con la conquista de la libertad. Con el tiempo, el periodismo mejoró, por lo menos un poco y la democracia se perfeccionó, estableciendo formas de castigar los excesos y los abusos de la libertad. Mas, atención, el juicio y castigo de los errores ocurren después que los errores son publicados; el derecho fundamental que todos tenemos de publicar aquello que pensamos no puede ser violado, no puede sufrir cercenamientos con anticipación.

El artículo 58 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, es contra esa conquista de la humanidad – que vino con el liberalismo, es verdad, pero se afirmó como derecho de todas las personas, sean ellas de derecha o de izquierda, es lo mismo. No puede competir al Estado – a ninguno de sus tres Poderes – decir si la información es o no es “veraz” o “imparcial”. Compete a cada ciudadano juzgar eso por sí mismo.

Pero el régimen en Venezuela, contrariamente a esos principios, fue más allá. En diciembre de 2004, la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela aprobó la “Ley de Responsabilidad social en Radio y Televisión”. En el capítulo VII, que trata del “Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, el artículo 28, inciso 4, literales “w”, “x” e “y”, exactamente esas (la lista de infracciones posibles sigue incólume hasta la letra “z”, o sea, el número de desvíos de la comunicación es exactamente el número de letras del alfabeto), la autoridad recibe el poder legal de sancionar a aquel que “difunda mensajes que muestren la violencia como una solución fácil o apropiada a los problemas o conflictos humanos” (literal “w”), “difunda mensajes que inciten al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente” (“x”) o “difunda mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesaria para garantizar el derecho a la vida, la salud o la integridad personal” (“y”).⁶

Otra vez, hay una especie de malicia legislativa en el texto. ¿Qué será ese tipo de mala conducta, aquí designada de “difundir la violencia como solución fácil para los conflictos humanos” del literal w? ¿Será que el gobierno, para aplicar esa ley, sancionaría una emisora que vehiculase una tragedia de Shakespeare, como “Hamlet”? Violencia no le falta. O por exhibir la superproducción de Cecil B. De Mille, *Los Diez mandamientos*? Basada en el Viejo Testamento, la película no ahorra imágenes para mostrar la crueldad de Dios de Moisés, que sentencia a muerte los niños de Egipto.

⁶ Traté el tema en artículo para el sitio web *Observatório da Imprensa*, “Os Esquilos de Caracas”, el 22 de junio de 2010. (<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=595JDB002>)

¿Qué decir entonces del *Acorazado Potemkin*, de Eisenstein, con la clásica y sangrienta escena de la escalera, donde los cadáveres resbalan por los escalones?

Pasemos a la letra “x”. ¿Será que un noticiero sobre una huelga general no puede ser encuadrado en esa categoría, la de “incitar el incumplimiento del ordenamiento jurídico”? ¿Y en cuanto al ítem del literal “y”, que condena los “mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesario para garantizar el derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal”? Alguien que mostrase en vivo la acción de una tropa policial para retirar manifestantes de un área rural ocupada por ellos, ¿podría ser encuadrado en esa conducta y merecer sanción? ¿Qué quiere decir exactamente “obstaculizar la acción de los órganos” del Estado? Sólo la autoridad va a saber. Si sólo ella va a saber, el riesgo para el derecho a la información es evidente.

Falta razón y serenidad al debate brasileño

El debate de los marcos regulatorios para la comunicación social en Brasil nunca se estableció a satisfacción. En lugar de un diálogo productivo, lo que tenemos son dos “paredes humanas” que se encaran, con aires de impaciencia. Los dos frentes se desafían como quien cambia insultos antes de partir para la batalla propiamente dicha. Por una parte, se presenta el asambleísmo inflamado, cuyos oradores invocan movimientos sociales y pregonan la “democratización” de los medios de comunicación. Por otra, en nombre de los intereses del mercado, los porta-voces alertan: esa conversación de “democratización” es apenas un biombo para esconder la voluntad del poder de cercenar la libertad de prensa. Hasta el fin de 2010, por lo menos, un tercer elemento complicó todavía más el tablero.

Ese tercer elemento era Secom (Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República), que intentó liderar la formulación de un proyecto de ley que solucionase el tema. Con la toma de posesión de Dilma Rousseff en la Presidencia de la República, en 2011, el protagonismo de Secom fue derogado. El panorama es otro. Aun así, el arrebato que culminó al final de 2010, teniendo Secom en condición de locomotora, merece atención de nuestra parte. El episodio puede ser infeliz, mas es rico en enseñanzas, esto es, en errores que no se deben repetir. Trataremos con más detalles el papel asumido entonces por Secom en el octavo tema (“Por qué fue indebido el protagonismo de Secom en esa materia en 2010”) más adelante. Por ahora, ocupémonos un poco más de la exacerbación entre las dos “paredes” que se debaten tradicionalmente en Brasil cuando el asunto es la reglamentación y la regulación de la radiodifusión.

Lo que teníamos hasta el final de 2010 era, por lo tanto, un triángulo (las dos paredes humanas y Secom) en que todos los lados y todos los vértices estaban equivocados. La pared de los que predicaban la “democratización” de los medios y el “control social de los medios” tal vez no estuviesen dándose cuenta, mas abrigaba, en el interior de sus barricadas, agentes que querían, sí, controlar la formación de la opinión pública. El personal de la otra falange también erraba, pues, a pesar de intereses oportunistas de algunos grupos empresariales, la regulación de la radiodifusión y de las telecomunicaciones es una necesidad de la democracia y del mercado – una necesidad grave y que ya está ahí, esperando solución, hace por lo menos cuatro décadas.

La radiodifusión en Brasil funciona prácticamente al margen de la ley. La expresión sonará un tanto fuerte, dramática, pero es de eso mismo que se trata. El Código

Brasileño de Telecomunicaciones (instituido por la Ley n° 4.117, de 27 de agosto de 1962, más tarde, complementado y modificado por el Decreto-ley n° 236, de 28 de febrero de 1967), no da abasto de la complejidad tecnológica, social y económica de ese campo. No lida suficientemente, siquiera, con el advenimiento de las redes de emisoras. Es un diploma legal anacrónico, desfasado. No obstante, es lo que está en vigor. De ese modo, buena parte de las prácticas en curso en ese mercado no fueron bañadas por normas legales. Son prácticas más allá de la ley, por así decir.

La Constitución Federal, de 1988, juzgó pertinente tocar en el asunto. El capítulo V, de la Comunicación Social, en los artículos 220 y siguientes, establece los parámetros fundamentales para la radiodifusión, previendo una ley complementaria que los regulase. Desde entonces, nada fue hecho. Esa legislación no llegó. Los vacíos abiertos a partir de eso son innúmeros, por ejemplo: el parágrafo quinto del artículo 220 afirma que “los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio u oligopolio”, pero no provee la métrica para que el ciudadano sepa lo que constituye monopolio u oligopolio en ese mercado. Eso tendría que venir de una legislación infra-constitucional, y no vino. Si una red de TV domina 60% de la torta publicitaria de una determinada región, ¿eso es monopolio? ¿Dónde están las balizas? También por esas razones, sean cuales sean las razones constitucionales, Brasil necesita de una legislación al respecto.

La naturaleza de la radiodifusión – y por qué ella debe ser protegida contra iglesias y partidos⁷

Un buen punto de partida para entender la naturaleza de la radiodifusión en la democracia es tener en cuenta que ella constituye servicio público – y que, en ese sentido, debe estar protegida contra los intereses religiosos y los intereses partidarios. Ese punto, tan simple y tan profundo, está lejos de ser comprendido y regulado en Brasil.

Decir que la radiodifusión es servicio público (como define la Constitución Federal) significa decir que es un servicio que debe ser prestado por el Estado – o por particulares, siempre y cuando sea mediante concesión pública. La Constitución establece, en su artículo 221, que la radiodifusión debe dar preferencia a finalidades “educativas, artísticas, culturales e informativas”, pues ella cumple una función de interés común y, en los contenidos que vehicula, no es deseable que las predilecciones de unos – predilecciones religiosas o partidarias, por ejemplo – difamen o perjudiquen las preferencias de los demás.

Es por eso que, sobre la radiodifusión, como todos sabemos, pesan reglamentaciones que simplemente no existen para los vehículos impresos – que no operan a partir de concesiones públicas. Eso significa que, de acuerdo con los principios democráticos, que fueron acogidos por la Constitución, la radiodifusión es regida por reglas que preservan el interés general, pues, vale repetir, es servicio público.

Los partidos políticos pertenecen a otra esfera y deben permanecer así. Sin embargo, las relaciones entre políticos y el comando de las empresas de radiodifusión en Brasil son

⁷ El texto de este tema y del siguiente fue tomado, con algunas alteraciones, del artículo *Partido, Igreja e Televisão*, publicado en el Observatório da Imprensa, el 18/08/2009 (<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=551JDB018> – acceso 2/03/2011)

intensas, frecuentes, profundas, mucho más que promiscuas. Y, si quisiéramos seguir los términos de la Constitución, ellas deberían ser inexistentes. La Constitución, en su artículo 54, procura impedir que senadores y diputados mantengan contratos con empresas concesionarias de servicio público (y las emisoras son exactamente eso, concesionarias de servicio público). Esa medida está allá por el mismo motivo que, en la legislación electoral, existe la prohibición de que candidatos a puestos electivos mantengan programas de radio y televisión durante el período electoral: el objetivo es evitar que la radiodifusión deje de ser un servicio público (servicio para todos) y se convierta en servicio particular (para beneficio de pocos), al servicio de la promoción de intereses particulares. Ese tipo de legislación busca disminuir el riesgo de que las emisoras sean utilizadas como instrumentos por algunos candidatos en perjuicio de otros. ¿Y de qué vale? ¿Para qué sirve el artículo 54 de la Constitución? Tiene poco provecho, además de éste, que aquí se verifica: el de recordarnos que las cosas no deberían ser como han sido. Cualquiera es capaz de apuntar decenas de diputados y senadores que son, más que próximos, son accionistas, dueños o dirigentes velados de emisoras. En varias regiones brasileñas, hay clanes que se mantienen en el poder gracias al uso abiertamente partidario de la radiodifusión. Es poco lo que se puede hacer en cuanto a eso. Discrepancias así sólo podrían ser enfrentadas en el interior de una discusión nacional para el establecimiento de marcos regulatorios para el sector.

Claro, para la propia salud de la democracia, es fundamental que la radiodifusión, como servicio público, y partidos políticos – que constituyen haces de intereses privados, aun cuando se pretendan universales – operen según reglas propias, independientes entre sí.

La radiodifusión articula y da vida al espacio público, espacio común a todos, donde suceden las disputas por el poder. Los partidos son partes interesadas en el poder y, por lo tanto, no pueden administrar las emisoras que prestan servicio público. Eso es – o debería ser – tan simple como es simple entender que técnico de cuadro de fútbol no puede dar órdenes al juez y a los líneas. Eso es – o debería ser – tan obvio como sería obvio entender que la concesionaria de una carretera federal no puede impedir el pasaje de los automóviles cuyo color le desagrade. La concesionaria de una carretera mantiene la vía en buen estado, de manera de atender mejor los viajeros – ella no es dueña de la carretera. Del mismo modo, la concesionaria de una frecuencia de ondas electromagnéticas no es dueña de la frecuencia; apenas la explota para atender mejor a los ciudadanos.

De un tiempo para acá, un nuevo fenómeno vino a agravar la promiscuidad entre intereses partidarios y radiodifusión: el ingreso de iglesias y organizaciones religiosas en la esfera de decisión de redes nacionales de televisión y de radio. Ese nuevo fenómeno alcanzó tal nivel, que, hoy, es posible afirmar que la religión viene conduciendo, en algunos casos, los negocios de la radiodifusión. Existen emisoras – o redes de emisoras – católicas y evangélicas, de varios matices. Otra vez, eso contraría los fundamentos del Estado laico y de la vida democrática – mas es lo que viene sucediendo, con frecuencia cada vez mayor. Otra vez, citemos la Constitución, ahora en su artículo 19: “Se prohíbe a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios establecer cultos religiosos o iglesias, subvencionarlas, dificultarles el funcionamiento o mantener con ellos o sus representantes relaciones de dependencia o alianza, exceptuando, en la forma de la ley, la colaboración de interés público”. Si el Estado no puede, bajo ningún aspecto y justificación, dejarse conducir por intereses religiosos – exactamente para que todas las modalidades de la fe reciban igual trato y tengan sus derechos igualmente asegurados –, ¿será que la radiodifusión, definida por la

Constitución como servicio público, podría ser conducida por esos mismos intereses? La respuesta es no, evidentemente. Y, sin embargo, así ha sido. No es que los diversos cultos no puedan tener canales de expresión en las emisoras brasileñas. Claro que pueden. Lo que no pueden es gobernar la radiodifusión – los criterios de prestación de ese servicio público que es la radiodifusión han de ser públicos y laicos, o el servicio no será más público. Al final, el impasse nos remite a la necesidad de marcos legales claros.

Otra vez, alguien va a decir que la ley no pasa de declaración inocua de buenas intenciones. Dirá que, en la práctica, la promiscuidad entre iglesia y Estado en Brasil es intensa, es histórica etc., etc., etc. Es verdad, pero, de nuevo, no importa. No aquí. El objetivo de este texto no es denunciar que las leyes son ineficaces. Mi propósito, repito, es identificar las razones de fondo de la democracia en esa materia. Importa visualizar, aunque sea de lejos, los motivos por los cuales la cultura democrática tiene más sentido cuando sabe mantener en sus dominios propios la radiodifusión, la religión y la política.

En el ideal democrático, si un ciudadano gusta de ser dueño de una cadena de TV, él será concesionario de servicio público, pero, caso haga esa opción, no podrá ser al mismo tiempo, digamos, un senador. (Todo eso, claro, según el espíritu de la ley, según aquel ideal antiguo, que anda medio empolvado, pero que vive allá, aunque olvidado.) Por otro lado, si un sujeto se siente llamado por Dios y se consagra a la vida religiosa, él no está autorizado a, en esa condición, postular el poder para subordinar el Estado a los dictámenes de su fe. El Estado, al final, es de todos, inclusive de aquellos que no comulgan con esa fe. Si el Estado es de todos, también son de todos los órganos públicos, las estatales, las universidades públicas y... los servicios públicos – servicios públicos como la radiodifusión.

El tema de la promiscuidad entre iglesias y la radiodifusión merece una pequeña profundización. Pasemos al próximo tema.

Las tele-religiones y sus consecuencias políticas

El proselitismo religioso por TV se popularizó en Estados Unidos y sólo después atracó en Brasil. Aquí, hizo escuela no sólo entre evangélicos. También el catolicismo se arriesga en redes de emisoras propias. El uso de cámaras, micrófonos, estudios, focos y antenas para predicar la supuesta palabra del Señor, según recetas variadas, es hoy un denominador común entre sectas, agremiaciones confesionales e iglesias nacionales o incluso globalizadas. Ni de lejos, esa vertiente es una exclusividad de la Red Record, reconocidamente identificada con la Iglesia Universal del Reino de Dios, IURD. Incluso en el "campo público" – el de las emisoras no-comerciales – el fenómeno se verifica. Varias emisoras públicas y aún estatales reservan horarios en su programación para la transmisión de misas católicas y apenas raramente, o casi nunca, consideran ceremonias de otros credos.

También en las televisiones públicas, pues, es posible localizar la opción preferencial por una forma de culto, lo que equivale a la segregación de los demás. Record sólo llamó la atención, hoy, porque alcanzó dimensiones continentales. Lo que incomoda, en ella, no es la promiscuidad entre fe y radiodifusión: lo que incomoda es la escala, la proporción, la magnitud. Si no fuese eso, poca gente perdería su tiempo hablando de ello.

El problema, sin embargo, no es de escala, sino de concepto. Religiones y emisoras deberían ser negocios mucho más separados de lo que de hecho son. Si quisiéramos seguir al pie de la letra el ideal democrático y lo que establece la Constitución, incluso podríamos considerar admisible que iglesias comprasen fajas de horarios en algunas programaciones, pero jamás toleraríamos como un dato natural que iglesias, de forma velada o abierta, fuesen simplemente las propietarias de grandes redes. No toleraríamos porque, cuando eso sucede, el carácter de servicio público de la radiodifusión sale muy, pero muy arañado. O aún, mutilado.

En el caso de Record y de sus vínculos con IURD, hay un tercer elemento que debería ser considerado: el Partido Republicano Brasileño (PRB). Su principal exponente en el Congreso Nacional es el senador Marcelo Crivella, de Río de Janeiro, también obispo (licenciado) de Universal. El partido suma sólo cinco parlamentarios en Brasilia (dos senadores y tres diputados federales), cuyos nombres suelen figurar en las listas de la llamada "bancada evangélica", que no para de crecer. PRB se posiciona bien. Su presidente de honra es nadie menos que José Alencar, ex-vice-presidente de la República. Mangabeira Unger, uno de sus afiliados, fue titular de una cartera en el ministerio del gobierno Lula.

¿Cuáles son realmente las relaciones entre el IURD y el PRB? Por ahora, esa pregunta queda en el aire.

El sector de las emisoras públicas

Otro punto crítico, bastante crítico, es la situación de las emisoras que se dominan públicas, o estatales. También ellas carecen de una reglamentación moderna.

¿Bajo qué régimen deberían funcionar? ¿Pueden vehicular avisos publicitarios, compitiendo, así, con emisoras comerciales? ¿Pueden vehicular avisos y al mismo tiempo recibir partidas presupuestales del Poder Ejecutivo? Nada de eso es claro, nada está resuelto. A propósito, ni aún la definición de qué es una emisora pública existe en nuestra legislación. Hay, cuando mucho, visiones discrepantes en cuerpos normativos distintos. La Constitución habla de "complementariedad" entre los sistemas privado, público y estatal" (art. 223), pero nadie consigue explicar, con base en la ley, qué diferencia sistema público del estatal. Nuevamente, es necesaria una ley complementaria que resuelva la duda.

Las transformaciones tecnológicas propias de la era digital también exigen la definición de marcos legales actualizados. ¿Cómo disciplinar las actividades que pueden superponerse entre telefonía y radiodifusión, por ejemplo? ¿Cuál es el territorio de acción de cada uno de esos sectores? ¿Qué hacer delante de un escenario que revela la potencial superación de las tecnologías de la radiodifusión en provecho de otras que no padezcan de las mismas limitaciones de espectro? ¿De qué modo el Estado debe actuar para regular ese nuevo horizonte?

Los puntos arriba podrían fácilmente ser desdoblados en más. Las razones para que la agenda de la regulación sea efectivamente adoptada son numerosas y consistentes. Y, lo que es fundamental, ninguna de ellas precisa ser contaminada por los propósitos de algunos que quieren controlar el debate público. La reglamentación y la regulación democrática de ese sector, si de hecho fueran trabajadas con bases democráticas, en nada amenazan la libertad de expresión. Eso es tan verdadero que en todas las

democracias que nos sirven de referencia ese sector funciona bajo regulación, y no por eso la libertad de prensa o el derecho a la información, en ellas, se encuentran sitiados. Al contrario: la regulación protege las garantías fundamentales. Basta ver el caso norteamericano.

Las personas se preguntan por qué, por ejemplo, en Estados Unidos, se consolidaron tres redes nacionales de televisión abierta (NBC, CBS y ABC). La respuesta es muy simple: son tres porque la ley, por medio de la FCC, así lo determinó. En la visión del regulador norteamericano, si fuesen sólo dos, o incluso una, la competencia no existiría. De ese modo, en EEUU, el mercado realizó un proyecto público. Hoy, naturalmente, la FCC promueve, en su interior, las adaptaciones que los tiempos requieren, conforme los cambios de modelo tecnológico. No por eso existen amenazas a la libertad de información en EEUU.

Ni por eso la misma agenda debería representar amenazas en Brasil.

Pero sucede que, conforme el ángulo que adoptemos para ver la cuestión, hay amenazas por allí. No son amenazas que inviabilizan la agenda. A propósito, la existencia de esas amenazas debería hacer que los diversos agentes jugaran todavía más peso en el debate. Por eso mismo, es preciso entenderlas un poco más de cerca.

Por qué fue indebido el protagonismo de Secom en esa materia en 2010?

Ahora podemos retornar al papel que le cupo a Secom en 2010. Como ya fue dicho, no era ella, Secom, el órgano de gobierno que debería liderar las discusiones sobre la materia. Aquí, veremos, en más detalles, por qué.

Secom, la Secretaria de Comunicación Social, un ministerio que tiene sede en el Palacio del Planalto, siendo parte integrante de la Presidencia de la República, no es indicada para arbitrar el debate público sobre la reglamentación y la regulación de la radiodifusión en Brasil. Es un lugar que inspira, en muchos interlocutores de buena voluntad, alguna cautela. Las condiciones de Secom para ser la mediadora y fiadora de ese trayecto no son, así, tan incontestables.

1. Para comenzar, no forma parte de las atribuciones legales de Secom actuar en la conducción de las actividades de radiodifusión. No le incumbe siquiera el deber de formular proyectos de ley para el sector. La regulación, en pocas palabras, no figura en el objetivo de Secom. Entonces, ¿por qué motivo se vio encargada de liderar ese proceso dentro del Gobierno? ¿Por qué invadió las competencias del Ministerio de las Comunicaciones? Como sabemos, en la administración pública, la autoridad debe atenerse a aquello que es su deber – la autoridad pública no puede hacer lo que le parece interesante, sólo puede hacer aquello que la ley autoriza expresamente. No es que alguien de Secom haya faltado a su deber, de manera alguna. No es que alguien actuó en contra del orden jurídico. Sólo causa incomodidad, y es razonable que cause, el notorio empeño de ese órgano que, más allá de sus competencias originales, quiere proponer marcos regulatorios para el sector.
2. Secom es, ella misma, parte interesada, o más que interesada, parte dirigente, de una gran empresa de radiodifusión, la EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que pone en el aire a TV Brasil y diversas otras emisoras de radio y TV, a

veces en red, otras veces, no. Creada por la ley 11.652, del 7 de abril de 2008, EBC tiene su órgano superior de gestión en el Consejo de Administración, cuyo presidente es directamente designado por Secom, ministerio al cual la empresa está vinculada funcionalmente. Por lo tanto, Secom mantiene, dentro de su ámbito, funciones propias de control de una empresa (estatal) de radiodifusión. Siendo parte interesada, debería distanciarse de la regulación.

3. Secom controla directamente el presupuesto publicitario del gobierno federal, lo que hace de ella, por sí sola, uno de los mayores anunciantes del mercado brasileño. La cartera publicitaria de Secom va para los vehículos comerciales, privados, lo que genera otro potencial conflicto de intereses. ¿Cómo ella puede asegurar al público que tendrá imparcialidad en la implantación del proyecto que pretende elaborar si de su voluntad depende los destinos de centenas de millones de reales para esta o aquella emisora? ¿La administración de ese presupuesto no podría ser vista como un factor de presión sobre las emisoras?
4. El cuarto punto de incomodidad viene de la principal atribución de Secom. Ella cuida, por deber, de la imagen del presidente de la República. Cabe a Secom las funciones de relaciones con la prensa de la presidencia, bien como las funciones de porta-voz. Ella representa la voz del presidente. Considerando las exacerbaciones que marcaron las declaraciones del ex-presidente Lula contra la prensa, durante la reciente campaña electoral de 2010, ¿no tendría esa entrada de Secom en el tema de la regulación un carácter de intimidación? Otra vez, la duda es procedente. Retengamos que, entre otras manifestaciones bien poco amistosas, el ex-presidente de la República, en persona, el día 20 de setiembre de 2010, en Tocantins, llegó a imponer condiciones a la libertad de prensa. Después de afirmar que la libertad es “sagrada”, él completó: “La libertad de prensa no significa que usted pueda inventar cosas el día entero. (...) Significa que usted tiene la libertad de informar correctamente a la opinión pública, para hacer críticas políticas, y no lo que asistimos de vez en cuando.” ¿Cuál es el sentido de ese discurso? ¿Será que nos quiere sugerir que apenas tendrían derecho a la libertad aquellos que informan “correctamente a la opinión pública” – “correctamente”, aquí, *según el juicio del jefe de Estado*? Si fuera eso, estaríamos delante de una visión restrictiva de la libertad. Bien sabemos que Lula es un demócrata y que no es parte de su biografía atentar contra periodistas. Ocurre que, con declaraciones infelices como esa, él acabó generando desconfianza entre los periodistas. Después, con la embestida de Secom, esas desconfianzas tomaron nuevas coloraciones – no siempre buenas.
5. El día nueve de noviembre del 2010, el entonces ministro de Secom, Franklin Martins, en la defensa de la necesidad de la discusión sobre los marcos regulatorios, hizo una afirmación que, por el empleo de la palabra “enfrentamiento”, inspiró aún más preocupación en varios observadores. Llamando a la pacificación y al diálogo, dijo una frase que tenía una punta de intimidación: “Vamos a desarmarnos, no de la defensa de los intereses de cada grupo, es evidente, de cada sector, que continuarán defendiendo. Pero vamos a desarmarnos entendiendo, eso es muy concreto: ningún sector, ningún grupo tiene el poder de prohibir la discusión. La discusión está sobre la mesa, está en la agenda, ella tendrá que ser hecha. Ella puede ser hecha en clima de entendimiento o en un clima de enfrentamiento. Creo que es mucho mejor hacerla en un clima de entendimiento.” Con esas palabras, Martins *no descartó*

el “enfrentamiento” y agravó la tensión. Con cortesía, con diplomacia, o sin nada de eso, ¿estaría llamando a las empresas del sector a la disputa abierta?

Por todo eso, en fin, fue sabia, de parte de la nueva presidente de la República, la decisión de apartar Secom de esa agenda.

Los Consejos Estaduales de Comunicación: ¿tienen razón de existir?

Aún en el final de 2010, un nuevo personaje entró en escena. O mejor, varios personajes: los Consejos Estaduales de Comunicación. Ellos constituyen un capítulo más en la sucesión de actos por los cuales el poder fustiga a los vehículos de prensa.⁸

Es bueno tener en mente el ambiente polarizado en que esos consejos comenzaron a surgir. El día 18 de setiembre, un sábado, en un mitin en Campinas, Lula dijo lo siguiente: "Hay días en que algunos sectores de la prensa son una vergüenza. Los dueños de los diarios debían tener vergüenza. Nosotros vamos a derrotar algunos diarios y revistas que se comportan como partidos políticos. Nosotros no necesitamos de formadores de opinión. Nosotros somos la opinión pública."

Estábamos en las vísperas del primer turno y el clima no era de los más amistosos. Durante el segundo turno, el clima continuó tenso. Si el entonces presidente proclamaba querer derrotar "algunos diarios y revistas", es natural que se pregunte: ¿el proyecto para regular el sector es parte de la estrategia belicosa del Planalto? ¿O mira el bien del País? Tengamos en cuenta que la prédica presidencial no quedó apenas en palabras. Después de la sucesión de discursos inflamados, comenzaron a aparecer en diferentes estados los Consejos Estaduales de Comunicación. Estimulados, aunque veladamente, por el gobierno federal, ellos complicaron aún más el escenario – y en nada ayudaron a mejorar nuestra radiodifusión.

Los consejos estaduales, que son parte desde hace décadas de las reivindicaciones de las entidades de periodistas y de movimientos sociales que actúan en el sector de la comunicación social, están lejos de ser un advenimiento corriente. El primero en aparecer fue el de Ceará (creado por la Asamblea Legislativa de aquel estado, por medio del Proyecto de Indicación 72.10), cuyas características deben ser destacadas aquí. En primer lugar, el consejo nace como órgano integrante de la Casa Civil, o sea, es parte del Poder Ejecutivo. En síntesis, aunque cuente con consejeros que, en teoría, representan a la sociedad civil, estará cobijado en el Gobierno – lo que contraría el principio democrático según el cual no es recomendable que el Poder Ejecutivo interfiera en debates que tengan por tema la prensa.

Además de eso, las atribuciones del consejo cearense incluyen evaluaciones subjetivas del comportamiento de la prensa, lo que, potencialmente, puede contener, sí, alguna amenaza. Veamos el artículo segundo del acto que crea el consejo cearense:

“Art. 2º. Compete al Consejo Estadual de Comunicación Social definir la política de comunicación del Estado de Ceará; realizar estudios, pareceres, recomendaciones, *acompañando el desempeño y la actuación de los medios de comunicación locales*, particularmente aquellos de carácter público y estatal; y emprender otras acciones, según solicitudes que le fueren encaminadas por cualquier órgano de los tres poderes del Estado

⁸ El autor desarrolló ese tema en textos anteriores, entre ellos “O que ajuda, o que atrapalha”, publicado en el sitio web *Observatório da Imprensa*, el 16 de noviembre de 2010.

(Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o por cualquier entidad de la sociedad, siempre apuntando a hacer efectivo el derecho a la comunicación, garantizando la libertad de manifestación de pensamiento, creación, expresión y de libre circulación de la información.”[*el destacado es nuestro*].

Cabe la pregunta: ¿Será competencia del Poder Ejecutivo “acompañar el desempeño y la actuación de los medios de comunicación”, así, sin limitaciones?

Hay más:

El consejo tendrá la función de “monitorear, recibir denuncias y encaminar parecer a los órganos competentes sobre abusos y violaciones de derechos humanos en los vehículos de comunicación en el estado de Ceará”. (Art. 3, inciso VIII). ¿Qué significa, en ese caso, “monitorear”? ¿Tendremos una vigilancia permanente, instalada en el Ejecutivo, de la prensa local? ¿A qué eso puede llevar? ¿A qué tipo de cultura política?

El inciso XXI del mismo artículo deja más claro ese carácter de vigilancia permanente. Dispone que el consejo deberá:

“Ejercer permanente vigilancia con respecto al cumplimiento de la legislación y de las normas que reglamentan la radiodifusión y las telecomunicaciones y siempre que sea necesario pedir aclaraciones a las Delegaciones Regionales del Ministerio de las Comunicaciones (Minicom) y Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) sobre la situación de las emisoras locales y los procesos de otorgamiento, renovación de concesión y autorización de servicios de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes, al mismo tiempo formalizar denuncia junto a esos órganos cuando alguna emisora de radio y/o de televisión no respete la legislación pertinente”.

Más preguntas: ¿es competencia de los estados el otorgamiento y la concesión de canales de radio y TV? ¿O el estado, en ese caso, va hospedar un organismo de presión sobre las emisoras? ¿Es legítimo eso?

El inciso XI del mismo artículo 3 trae, aún, una incumbencia que transforma el consejo en un órgano de militancia por la radiodifusión comunitaria. Según ese inciso, el consejo tendrá la función de:

“Fomentar, por todas sus instancias y medios, la democratización de la comunicación y de la información, estimulando la comunicación comunitaria como instrumento potencializador y diversificador de la comunicación social en el Estado.”

Aquí notamos con más nitidez que se establece una señal de igualdad entre “comunicación comunitaria” y “democratización de la comunicación y de la información”, lo que constituye un prisma ideológico, de difícil sustentación en la lógica de la administración pública y del Estado laico y a-partidario. Cuando la ley insinúa que una forma de comunicación es más “democrática” que otra, estamos ingresando en un terreno de subjetivismos traicioneros.

Fue por esas y otras razones que un observador independiente y de gran sabiduría como el periodista Alberto Dines, no dejó dudas sobre la caracterización que hace sobre el surgimiento de estos consejos regionales (al consejo de Ceará, siguieron varios otros, con pequeñas diferencias de constitución). El editor y fundador del *Observatório da Imprensa* escribió en su artículo del 26 de octubre de 2010 “Consejos Estaduales no son para valer”:

“Inoportuna, extemporánea, irresponsable, contraria a los intereses que pretende defender, ilegal, ilegítima. Y loca. Por más necesaria que sea la apertura del debate sobre la regulación de los medios de comunicación, la decisión de la Asamblea Legislativa de Ceará – el martes (19/10) – de crear un consejo estadual vinculado al Ejecutivo para acompañar el desempeño de los medios es un delirio.

El debate es imperioso, impostergable, pero accionado de esta manera tacaña y truculenta va a transformarse en retroceso. Interesa sólo a los intransigentes de las dos facciones y no aquellos empeñados en crear condiciones para la efectiva modernización de nuestro sistema mediático y su convergencia con el interés público.

En la recta final de una de las elecciones más disputadas y violentas desde la redemocratización, en la cual gobierno y empresas de medios sustituyeron a los candidatos y se brutalizaron ostensivamente, rebajando el país al nivel de Venezuela, la iniciativa cearense enseguida engrosada por otros tres estados (Bahía, Alagoas y Piauí) tiene toda la apariencia de grosera provocación.

No son para valer, esta es su perversidad.”

Como no es difícil percibir, el tiempo está tumultuoso demás para que se consiga la serenidad necesaria para la discusión con calidad de un tema tan esencial para el orden democrático. Militar por la serenidad, ahora, es una buena senda.

Nadie que se oriente por la buena voluntad en la democracia se opondrá a la necesidad de que definamos, rápidamente, los marcos regulatorios de la radiodifusión y de sus implicaciones en las tecnologías de la era digital. Más aún: nadie que aprecie la libertad será contrario a la más amplia y diseminada discusión, en la sociedad, de la calidad de la prensa. Es necesario debatirla, acompañarla y hasta mismo monitorearla, fiscalizarla, vigilarla. Pero, atención, *en el ámbito de la sociedad, no bajo el manto del poder del Estado – mucho menos en el Poder Ejecutivo*. Por eso, el período en que Secom intentó liderar la formulación de esa propuesta en el escenario nacional no fue exactamente favorable e invitador. El tema es urgente, sin duda, pero las condiciones previas para el buen diálogo no estaban dadas en 2010 – y aún faltan en 2011. Es necesario cuidar de ellas, con presteza y decisión.

Si cuidamos bien del diálogo y de la seguridad de los interlocutores en relación a sus justas expectativas, existe una buena posibilidad de que las conversaciones sean más productivas, más provechosas y menos traumáticas.

El Autor

Eugênio Bucci, periodista, es profesor de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de San Pablo. Colaboró para la realización de este artículo **Felipe Marques**, estudiante de periodismo y pasante del autor.