

---

HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE POLITICAS DE COMUNICACION  
-Trayectoria histórica de un proceso-

---

En el futuro es posible que se recuerde al presente decenio como "el decenio de la comunicación". Desde 1969, se observa en todo el mundo, especialmente en el área del Tercer Mundo, un replanteamiento de muchos problemas relativos al desarrollo nacional de los Medios de Comunicación y al papel que debe desempeñar la comunicación en toda sociedad. Es aquí donde surge el concepto de POLITICAS DE COMUNICACION o como algunos las llaman POLITICAS NACIONALES DE COMUNICACION PARA EL DESARROLLO.

Los países latinoamericanos están ahora comenzando a pensar en contar con Políticas Nacionales de Comunicación. Es a través de una política general nacionalista que los gobiernos podrán formular una eficiente política de comunicación donde su relación no sólo instrumental sino estructural, con planes de desarrollo, encontraría su verdadero sentido. Esta política nacionalista podría servir de contrapeso o de punta de lanza de los países en vías de desarrollo ante la política de penetración informativa y cultural de los países más desarrollados.

Las estructuras sociales evolucionan en el marco de los métodos de comunicación de que dispone la sociedad en un momento dado. Por consiguiente, unas nuevas estructuras sociales y los adelantos tecnológicos permiten la aparición de unas nuevas oportunidades y derechos individuales y sociales. La moderna explosión de la comunicación requiere un planteamiento teórico más claro, e incluso inédito de los problemas de la comunicación, es decir, una nueva política de la comunicación para dar nueva forma a las estructuras sociales y de comunicación en los planos nacional e internacional. Luis Ramiro Beltrán define a las Políticas Nacionales de Comunicación "como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país". Como vemos las Políticas de Comunicación parten, o al menos deben partir, de los siguientes principios:

- Deben abarcar todos los medios de comunicación, tanto del sector público como del privado.

- Deben atender a los efectos que producen los medios en el público, con el objeto de ir mejorando sistemáticamente las normas.

- Deben acordarse a los fines perseguidos por el sector público de cada país, convirtiendo a los medios en instrumentos de un desarrollo planificado.

## ¿Cómo surgen las políticas de comunicación en América Latina?:

### Antecedentes.

No es tan difícil buscar los antecedentes de todo este proceso. Sin embargo, antes que en todo el continente de América Latina surgiera la preocupación por la formulación de Políticas Comunicacionales, según indica Luis - Ramiro Beltrán, a nivel de cada país ya existía la preocupación por los papeles de la comunicación en lo que se refiere a fomentar la integración entre los Estados del continente. Es necesario indicar que en el Acuerdo de Cartagena (1970) - se inician, aunque en forma muy tímida, algunas estrategias en el plano de la "integración cultural, educativa y científica", conocidas bajo el título de Convenio Andrés Bello.

Dentro de este mismo contexto hay que mencionar a la Reunión de Ministros de Comunicación realizada en - mayo de 1974. Era su primer encuentro sobre la materia. En esta primera reunión, llevada a cabo en Cali, los Ministros de la Comunicación fueron más allá de considerar a los me--- dios de comunicación como instrumentos tecnológicos y apro--- baron una Declaración que comprendía 22 resoluciones específicas que tenían una estrecha relación con "políticas multi- nacionales de comunicación para América Latina". Lo impor--- tante de estas resoluciones es que la mayoría de ellas tie--- nen mucho que ver con los aspectos sociales de los medios y menos, pues ya no hay nada que redefinir, con los aspectos fi-

sicos y técnicos de los mismos.

### Presencia de la UNESCO en la formulación de Políticas Nacionales de Comunicación.

Tal como lo explicitábamos al comienzo de este trabajo, desde el punto de vista de la UNESCO, es posible que el decenio de la comunicación haya comenzado en Montreal en 1969, al celebrarse una reunión de expertos sobre la comunicación en la sociedad. Sin embargo, en aquella reunión de Montreal no abundaron quienes llegaran a hablar de la formulación de una Política de Comunicación. Es en el año de 1970 cuando la Conferencia General de la UNESCO autoriza al Director General a "ayudar a los Estados miembros a formular políticas relativas a los grandes medios de información". Ya en 1971 la UNESCO comienza a realizar un trabajo de promoción entre sus Estados Miembros en materia de Políticas Nacionales de Comunicación. En aquel entonces el Director General, René Maheu, llegó a decir: "Es evidente que el actual Proyecto de Programa no constituye sino un primer paso en ese sentido -Políticas de Comunicación- y que los progresos serán lentos y difíciles. Pero merece señalarse el hecho mismo de ese primer paso, ya que se trata de una innovación que puede tener considerables consecuencias".

El Sub-Director General de la UNESCO para la Comunicación, Alberto Obligado, de la Argentina, invitaba en 1972 a 21 expertos de 20 países del mundo a una reunión en París que se llevaría a cabo entre los días 17-28 de julio.

Allí se comenzaron a explorar los caminos conceptuales de la formulación de Políticas de Comunicación. Se trataba de establecer las consideraciones que despiertan el interés público hacia la comunicación, definir el alcance y las limitaciones de las Políticas de Comunicación, y su planeamiento; y sugerir formas de instituir estas políticas a nivel nacional. Se trató de un conjunto de formulaciones teóricas esbozadas por expertos en materia comunicacional y nunca un mandato oficial multigubernamental. Es más, hubo que indicar que la UNESCO no era un Organismo Legislativo, y la Conferencia sólo está capacitada para emitir recomendaciones, que cada país, desde su soberanía, podrá aceptar o rechazar.

Del 4 al 13 de julio de 1974 la UNESCO decide realizar en Bogotá una nueva consulta a expertos independientes. Los 17 invitados de 14 países asistían no como representantes de gobiernos ni como delegados de instituciones nacionales o internacionales, privadas o públicas. Se realizaba, simplemente, la Segunda Consulta a Teóricos Latinoamericanos y del Caribe. Como lo expresa también Luis Beltrán, "América Latina y el Caribe se convertían así en las primeras regiones del mundo menos desarrollado que iban a tratar el asunto al más alto nivel político internacional de toma de decisiones en materia de Comunicación...". La UNESCO señaló las finalidades de esta nueva consulta, indicando que deben "en primer lugar, expresar las conclusiones de la reunión anterior -1972- en términos realistas y aplicables a los países del continente y, en segundo lugar y con miras a la reunión

de Ministros que se había de celebrar en 1975, ayudar a la UNESCO a formular el plan de trabajo que se presentará a dichos Ministros... y ayudar también a precisar los trabajos para que los encargados de formular las políticas puedan disponer de una información válida como base para tomar decisiones".

### Das importantes reuniones en 1975.

El año de 1975 es un año importante para el comienzo de la definición de Políticas Nacionales de Comunicación. Es en este año cuando se llevan a cabo dos importantes reuniones sobre la materia. Así tenemos que a mediados del mes de abril en San José de Costa Rica se realiza una Reunión organizada por CIESPAL -Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina- con el apoyo de algunas otras organizaciones mundiales como CEDAL -Centro Latinoamericano para Estudios Democráticos- y la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. En esta reunión se tocaron directamente tres ponencias básicas: 1) Políticas tentativas de Comunicación en la región; 2) Planificación de la Comunicación en sociedades dependientes y 3) Metodologías para la formulación de Políticas de Comunicación.

Otro paso que se afincaba en América Latina lo viene a constituir la reunión de Quito, a finales de junio de 1975. Esta nueva reunión tenía como temario central "la constitución de políticas para el tráfico de noticias". El encuentro fue auspiciado por la UNESCO. Así se estaba conso-

lidando las bases para la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en Latinoamérica y el Caribe - que se llevó a efecto en el mes de julio de este año (1976).

De Costa Rica hasta Nairobi.

Hace un año que la Comisión Ejecutiva de la UNESCO, con asiento en París, aprobó la controvertida Resolución 19-C, cuyo artículo 12 dice textualmente: "Los Estados son responsables, en la esfera internacional, de las actividades de los medios de comunicación bajo sus respectivas jurisdicciones". Esta resolución requiere, para su vigencia práctica, la aprobación de la Conferencia de la UNESCO, que se reunió en Nairobi.

La UNESCO llevó este tema, es decir, el contenido de la Resolución 19-C, aunque dentro de una formulación más amplia, a la consideración de dos reuniones preliminares. Nos referimos a las realizadas por países del Tercer Mundo en Nueva Delhi y por los países latinoamericanos y del Caribe en la Reunión de San José de Costa Rica que se efectuó entre el 12 y el 21 de julio de este año 1976. Allí, en San José de Costa Rica se aprobó también. Solamente faltaba Nairobi.

Un inventario más exhaustivo, antes de llegar a Costa Rica en 1976 y finalmente a Nairobi, exige la mención que hemos hecho anteriormente. Las reuniones de Bogotá y - Quito, sobre todo, fueron **decisivas** en la elaboración de -

la Agenda Definitiva que la UNESCO presentó a la Reunión -  
efectuada en San José de Costa Rica. Naturalmente, el texto  
de ese documento de trabajo tomó estado público y cundió la  
alarma, y con ella la polémica, protagonizada fundamentalmen-  
te por la SIP, la AIR y sus afiliados. Por un lado y con el  
apoyo del Comité Mundial de la Libertad de Prensa, el Insti-  
tuto Internacional de Prensa y los medios periodísticos, ra-  
diales y televisivos, que forman parte de dichos organismos  
o que participan de la tendencia que los mismos representan  
y por otro lado, los que defienden la posición de la UNESCO,  
señalan las realidades emergentes del actual estado de cosas,  
en materia comunicacional.

Los puntos que se trataron en San José de -  
Costa Rica y los que se han llevado a Nairobi, que son los  
aprobados en Costa Rica, adquieren mayor complejidad en ra-  
zón de las siguientes circunstancias:

1.- Que la gran mayoría de los países miem-  
bros de las Naciones Unidas están sometidos a regímenes cen-  
tralizados ya sean de tinte socialista o dictatoriales.

2.- La pugna hegemónica de los grandes polos  
del poder mundial, cada uno con su particular concepción, -  
que lleva al enfrentamiento en todos los campos.

3.- La creciente presión que ejercen los paí-  
ses que buscan salir de la dependencia y del sub-desarrollo  
sobre las resistencias opuestas por los países privilegiados.



Dentro de este contexto es necesario indicar la posición venezolana en San José de Costa Rica. Antes de partir para esta reunión, el Gobierno fijó su posición por medio del Ministro de Estado para la Información, Doctor Guido Grooscors, quien desarrolló, en declaraciones hechas ante los periodistas en Miraflores, "la Doctrina Venezolana en materia de políticas de comunicación", ratificadas en el mensaje que el Presidente, Señor Carlos Andrés Pérez, dirigió al Canciller de Costa Rica, en su calidad de Presidente de la Conferencia. A grandes trazos, estas son las ideas o principios fundamentales de la misma:

1.- Firme identificación con la libertad de expresión del pensamiento y el derecho a la información, que caracterizan a la sociedad democrática.

2.- Como nación democrática, Venezuela aspira a que la información pública, la Comunicación Social, esto es, el derecho que tiene todo ciudadano a estar informado, sea plenamente garantizado.

3.- Hay un proceso de cambio en el mundo, que marcha hacia un nuevo ordenamiento en las relaciones humanas e internacionales. América Latina y el Caribe están dentro de ese proceso, que se manifiesta marcadamente en el orden económico y en la integración de las unidades nacionales dentro de esquemas más amplios. Los procesos de Comunicación Social, de información pública, no pueden quedar relegados y desincorporados de esta realidad.

4.- De allí surge el deber que tiene un Gobierno de garantizar la información a los medios de comunicación, como única vía para que la ciudadanía tenga acceso a las decisiones que la afecten.

5.- Hay una responsabilidad social implícita en la acción de todo medio de comunicación.

6.- Todo país tiene el derecho de definir soberanamente su propia acción en materia de comunicación social, en consonancia con su sistema político, sus condiciones económicas, su grado de desarrollo y sus específicas necesidades nacionales. Esto conlleva una pluralidad de soluciones en materia de políticas de comunicación.

En la última asamblea anual de la SIP realizada en Virginia, EE.UU., arreció el ataque contra los propósitos que abrigaría la UNESCO en el sentido de aprobar en su reunión de Nairobi la resolución contenida en la 19-C: "que los Estados son responsables de las actividades en la esfera internacional de todos los medios de comunicación de masas bajo su control".

Frente a este proyecto está el otro distribuido por la delegación norteamericana que "insta a los Estados a brindar a los medios de comunicación de masas un ambiente basado en la declaración de los derechos humanos y aboga en favor de la ayuda técnica y de otro tipo a los países en desarrollo para fortalecer sus propios medios de información a fin de superar las quejas que existen en la actualidad en rela---

ción a un flujo inequitativo de noticias de los países desarrollados hacia las naciones en desarrollo".

Entre estos dos, existen otros, transaccionales, de compromiso. Pero son los dos que quedan enunciados los que han polarizado el debate de Nairobi.

En esta reunión de la 19ª Asamblea General - de la UNESCO, en lo que concierne al sector de la comunicación, los Ministros de Comunicación de los distintos países que participan en la Asamblea se enfrentaron a una agenda - compleja, una documentación abundante y una tarea delicada. Allí se debían tomar decisiones cruciales para la naturaleza de los sistemas y procesos de comunicación. Sin embargo no todo llegó a decidirse. El día 25 de noviembre, casi a punto de finalizar la Asamblea, los 25 países encargados estaban enfrascados en discusiones para decidir la suerte de la polémica resolución sobre los medios de comunicación.

La Conferencia se clausuró postergando la decisión en torno al polémico artículo 12 sobre la responsabilidad de los Estados "en la esfera internacional de todos - los medios de comunicación de masas bajo su control" y con - un voto de censura en contra de los EE.UU. por sus maniobras de presión económica para forzar decisiones.

Sin embargo, una mayoría de países del Tercer Mundo y del área sub-desarrollada desean tener políticas globales, nacionales y regionales de comunicación, útiles para - cambiar substancialmente la actual situación de las comunicaciones.

## ANEXOS.-

A continuación damos un resumen de todos los puntos, ideas y sugerencias que fueron tratados en las distintas reuniones que se celebraron, no solamente en la región de América Latina, sino fuera de ella, y que concluyeron con la realización de la Asamblea de Nairobi para el sector de la Comunicación:

### I.- EL CONVENIO ANDINO "ANDRES BELLO" (1970)

1.- Dedicar preferente atención al uso de los medios de comunicación social en razón de su influencia educativa y promover la co-producción de programas audiovisuales con el propósito de asegurar una sana formación y recreación del pueblo y preservar los valores éticos y culturales.

2.- Fomentar, dentro de las disposiciones legales, medidas para neutralizar la acción negativa de ciertos contenidos de mensajes que se mandan a través de los medios de comunicación, principalmente en la TV, el cine, la radio y los materiales impresos.

3.- Promover un intercambio de información entre los países andinos y la idea de establecer una Agencia de Noticias Andina.

4.- Cooperar con otras Organizaciones Internacionales como son la OEA, la UNESCO y el PNUD en el estu--

dio de factibilidad para un Sistema Subregional de Educación Vía Satélite.

## II.- LA REUNION DE CALI: "DECLARACION DE CALI" (Mayo de 1974)

1.- Una propuesta al Pacto Andino sobre el establecimiento de un Consejo de Comunicación Social.

2.- Estimular la formación de asociaciones de telecomunicación estatal y de empresas gubernamentales de TV.

3.- El establecimiento de una política postal y de telecomunicaciones coordinada y conjunta.

4.- El intercambio de recursos de capacitación para la producción de radio y TV, así como para servicios postales y de telecomunicaciones.

5.- La adopción de sistemas compatibles de TV en blanco y negro, y si se considera necesario eventualmente, en colores.

6.- El intercambio de información para el uso racional del espectro radioeléctrico.

## III.- LA PRIMERA CONSULTA A EXPERTOS: PARIS, 1972.

1.- Establecer las consideraciones que despierten el interés público hacia la comunicación.

2.- Definir el alcance y las limitaciones de las políticas de comunicación, y del planeamiento y sugerir

formas de instituir estas políticas a nivel nacional. La cita textual de la UNESCO fue:

"Reconociendo las grandes diferencias en la situación social y económica así como en los sistemas políticos a través del mundo, la reunión no trató de proponer un sólo método, sino de indicar los factores fundamentales que había de considerar dentro del contexto concreto de cada país".

#### IV.- LA SEGUNDA CONSULTA A EXPERTOS: BOGOTÁ, 1974.

- 1.- Concepto y definición de una política de comunicación: ¿política o estrategia?
- 2.- El contexto ideológico de una política de comunicación: el papel del Estado en la formulación de una política nacional, coherente y correctiva.
- 3.- La comunicación como parte de la política de desarrollo.
- 4.- La situación de los medios masivos de comunicación.
- 5.- Acceso a la información y participación en la comunicación.
- 6.- La dificultad de aplicar una política nacional de comunicación sin la participación del gobierno y de las instituciones: la creación de los "Consejos Nacionales de Comunicación".
- 7.- El impacto del desarrollo acelerado de la

tecnología de la comunicación y la prioridad de la política de la comunicación.

8.- El papel de la UNESCO en el sector de la Comunicación y los objetivos de la cooperación nacional e internacional.

9.- La necesidad de una investigación en el área de la comunicación a fin de poder orientar, formular y aplicar una política de comunicación.

Tal como señala Luis Ramiro Peltrán, se puede afirmar que, a pesar de todas las diferencias que surgieron, la reunión logró un consenso apreciable en los siguientes puntos:

1.- Percibir la situación interna de las comunicaciones en América Latina como caracterizada por una concentración aguda de los oportunidades para emisión y recepción de mensajes en manos de intereses privados minoritarios, por lo general desfavorables a los cambios sociales necesarios.

2.- Percibir la situación externa de la comunicación como indebidamente sometida a la influencia dominante de intereses económicos y políticos extra-regionales, mayoritariamente de los EE.UU.

3.- Tener la convicción de que las políticas nacionales de comunicación van a ser un instrumento capital que ayude a superar dicha situación injusta para la mayoría

de las gentes y no conducente a la participación democrática en la tarea del desarrollo.

4.- Tener la convicción de que dichas políticas deberían ser democráticas y pluralistamente formuladas - con la plena participación de todos los sectores interesados; por ejemplo, los propietarios de los medios, los profesionales de la comunicación y los funcionarios oficiales, representados probablemente en Consejos Nacionales de Política de Comunicación.

5.- Tener la convicción de que cada Estado debe jugar, como un derecho y un deber, el papel de conductor en el establecimiento de las Políticas Nacionales de Comunicación, procurando conciliar los intereses de todos los sectores de la sociedad y ser útil a los propósitos comunes del desarrollo nacional, según las características y posibilidades de cada país.

6.- Tener la convicción de que todos los países latinoamericanos también deben tener políticas conjuntas relativas al comportamiento de las fuerzas internacionales de comunicación que influyen en sus territorios.

#### V.- LA REUNION DE SAN JOSE DE COSTA RICA, 1975 (Organizada por CIFSPAL)

1.- La creación de medios estatales como alternativa frente a los privados.



2.- La consideración de la función social de todos los medios de comunicación.

3.- Consideración del papel informativo, educativo, cultural y recreativo de los medios.

4.- La regulación de las actividades de las agencias de noticias nacionales e internacionales.

5.- La regulación de la publicidad comercial a través de los medios.

6.- La definición de los papeles de las telecomunicaciones.

7.- La definición de la contribución de la tele-educación al desarrollo nacional.

Así mismo, se recomendó a los Gobiernos:

1.- Formular y establecer sus políticas al servicio de programas y planes de desarrollo que busquen cambio social.

2.- Incluir entre los objetivos específicos de sus políticas el contribuir a eliminar las relaciones de dependencia que afectan la vida en la mayoría de los países de la región.

3.- Ejercer una acción estatal dirigida hacia la eliminación de la concentración de los medios de comunicación masiva, en lo que se refiere a la propiedad privada y la ubicación geográfica.

4.- Dirigir la acción del Estado hacia el logro de un reajuste de las funciones de los medios de comunicación masiva para que se acomoden a los objetivos del desarrollo integral.

VI.- REUNION DE EXPERTOS SOBRE PROMOCION E INTERCAMBIO DE NOTICIAS, QUITO, 1975.

En esta reunión se llegó a consenso en los siguientes puntos y que podemos resumir:

1.- Recomendar a los Gobiernos de Latinoamérica y del Caribe que instituyan políticas nacionales de comunicación generales en el más breve plazo posible, bajo el marco pluralista y democrático con el que se concibieron tales políticas en la reunión que se efectuó en Bogotá, por convocatoria de la UNESCO en julio del año pasado.

2.- Sugerir a la próxima Conferencia Inter-gubernamental sobre Políticas de Comunicación que dé la más alta prioridad a la necesidad de dejar explícitas las políticas nacionales de comunicación, en lo que concierne al flujo internacional de la información en sus respectivos países...

3.- Reiterar la necesidad de crear una Agencia Noticiosa Latinoamericana y del Caribe.

4.- Subrayar la necesidad de que los Gobiernos participantes protejan a dicha Agencia Regional y la apoyen frente a la competencia de las agencias extraregionales, valiéndose de recursos tales como tarifas preferenciales y -

estableciendo porcentajes para su utilización por los medios de la región.

5.- Recomendar a los Gobiernos que promuevan, dentro de sus políticas nacionales de comunicación, el más expedito establecimiento de agencias de noticias nacionales, más que todo públicas, las que, unidas podrían constituir la agencia de orden regional.

#### VII.- REUNION DE COSTA RICA, Julio 12-21, 1976.

1.- Papel de la comunicación en los procesos de integración de América Latina.

2.- Necesidad de tener políticas nacionales - y de usar la planificación en la comunicación social.

3.- Derecho al acceso y participación de América Latina y el Caribe en los procesos de comunicación social.

En esta reunión se aprobaron treinta recomendaciones (Ver DOCUMENTOS). Todas ellas nos dan un indicio de que el debate sobre políticas de comunicación social, libertad de información y de expresión se insertó de lleno en el contexto del debate político a nivel mundial.

#### VIII.- REUNION DE NAIROBI (19 ASAMBLEA DE LA UNESCO), 1976.

La Agenda elaborada para esta reunión abarcó toda una gama de temas. Pero son dos los temas relacionados

con comunicación:

1.- Ponencia relacionada con el control gubernamental de los medios de comunicación.

2.- Plan de trabajo para ayudar a los países del Tercer Mundo a instalar sus propias agencias de noticias.

Marcelino Bisbal E.

---