**CONCENTRACIÓN DE MEDIOS**

**Introducción**

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y un grupo de organizaciones de la sociedad civil están propiciando una agenda "anti-concentración" que busca impulsar regulaciones de los medios privados en las legislaciones nacionales, e incluso modificar los Principios y Doctrina del sistema interamericano sobre la materia, a efectos de viabilizar tales regulaciones.

El sistema interamericano ha acumulado en décadas de experiencia, una doctrina que constituye la fuente principal de derecho y de referencia para la promoción y defensa de la libertad de expresión, que encuentra en las sentencias de la Corte, los informes de la CIDH y documentos como la Declaración de Principio de la Libertad de Expresión.

En efecto, las violaciones y restricciones ilegítimas a la libertad de expresión denunciadas hasta ahora, como así las resoluciones y sentencias de la Comisión y Corte Interamericana, independientemente de la orientación ideológica de víctimas y victimarios, han tenido históricamente un sólido sustento jurídico, lo que se ha traducido en un amplio y transversal respaldo de la sociedad civil, legitimando el sistema interamericano en su conjunto.

Preocupa entonces que la Relatoría pudiera suscribir la línea argumental de determinado activismo, que equipara el fenómeno económico de la concentración que se advierte en algunos países, con un conjunto de prácticas dolosas que ciertos gobiernos ejercen para limitar ilegítimamente la libertad de expresión e instalar un discurso o relato hegemónico.

Esta línea argumental tiende a buscar una suerte de empate entre lo que eufemísticamente denominan concentración público-estatal, con la concentración de la propiedad en medios privados, que no es tampoco sinónimo de monopolio.

La primera - la denominada concentración público-estatal- es el resultado de un conjunto de prácticas y procesos violatorios de la Convención con un claro propósito hegemónico, en tanto la segunda es un fenómeno económico, que si bien puede eventualmente generar limitaciones al pluralismo y la diversidad - y por ende merece ser estudiado y regulado- no posee la misma característica dolosa de la primera.

El razonamiento que encasilla a ambas en una misma categoría como "fenómenos estructurales", puede servir para justificar la primera o para atribuir a la segunda una connotación hegemónica que no posee. Ambos fenómenos son esencialmente diferentes en su finalidad y en sus medios.

**CONCENTRACIÓN PRIVADA VERSUS PÚBLICO-ESTATAL**

Efectivamente hay países en la región - Venezuela, Ecuador, Bolivia y hasta hace poco Argentina- donde se ha producido una fuerte concentración de poder ejercido por los respectivos gobiernos sobre el sistema de medios, como así también países donde se ha denunciado una concentración excesiva o indebida de la propiedad de los medios en manos privadas.

**Concentración de medios sector Público-Estatal**

Podemos entender por concentración de medios público-estatales, aquellas situaciones en que el gobierno de turno, ejerce un control ilegítimo sobre una importante cantidad de medios de comunicación, control que se materializa por diversos mecanismos, entre otros los siguientes:

- utilización de la publicidad estatal como premio/castigo de las líneas editoriales, estimulando la auto censura y fomentando el discurso oficial.

- utilización de presiones indirectas, como el acceso a papel periódico o la extinción de concesiones de radio, por citar dos ejemplos, para eliminar medios de comunicación críticos y disciplinar a los que se mantienen bajo control privado con algún grado de independencia .

- expropiación de medios privados mediante causas judiciales, manteniéndolos luego bajo control del estado, sumándolos al brazo propagandístico del gobierno de turno.

- cooptación de medios privados, ahogando económicamente y/o persiguiendo judicialmente a los operadores privados independientes, para facilitar así la adquisición de tales medios por parte de "empresarios" privados afines al gobierno de turno.

- utilización de los medios público-estatales como instrumentos de propaganda al servicio del régimen, incumpliendo todos los estándares de la CIDH para los medios públicos.

Todos los mecanismos enunciados, entre otros, forman parte de un conjunto de herramientas concebidas en el marco de estrategias hegemónicas cuyo propósito es limitar ilegítimamente la libertad de expresión, en beneficio de la instalación de un relato o discurso único propiciado por la ideología gobernante, pero no corresponden a un fenómeno de concentración propiamente tal, en el sentido que hoy tiene el término.

**Concentración Privada**

La concentración privada es un fenómeno económico, que se relaciona con una respuesta al entorno económico y tecnológico. Si bien sus efectos pueden hipotéticamente llegar a comprometer el pluralismo, como veremos más abajo, no es esa la finalidad perseguida por las fusiones o compras de empresas mediáticas.

A diferencia de la concentración estatal, descrita más arriba, la concentración en el caso de los medios privados no busca la instalación de un determinado relato o discurso; por el contrario, en la búsqueda de economías de escala, los medios privados buscan eficiencias operativas y económicas que les permitan competir en el amplísimo abanico que representa la enorme y creciente oferta de soportes y contenidos, generando ofertas de contenido orientadas a la audiencia o grupos objetivo de cada formato.

En ese contexto, los eventuales efectos negativos sobre el pluralismo y la diversidad que pudieran originarse en la concentración privada, se relaciona con el abuso de la posición dominante y/o con prácticas anti competitivas que los medios y conglomerados más poderoso pudieran ejercer, debilitando a los medios de menor tamaño o limitando el surgimiento y desarrollo de nuevos medios, mas no en un intento premeditado de intervenir el contenido editorial de los medios.

**Concentración Indebida**

Como puede apreciarse, no existe parangón ético ni jurídico entre la concentración de medios a manos de determinados gobiernos, cuyo propósito evidente, cuando no explícito, es reducir el pluralismo y la diversidad versus la concentración privada, que sin ser mala per se, y sin pretender ni constituir necesariamente una limitación de la libertad de expresión, puede ser excesiva o indebida, según sean sus efectos sobre el pluralismo y la diversidad.

En el caso de la concentración público-estatal, provocada por mecanismos como los descritos al principio, se trata derechamente de una concentración ilegitima, toda vez que los fines perseguidos y los medios utilizados, violan la Convención.

En el caso de la concentración privada, esta debe considerarse indebida cuando por vía del abuso de una posición dominante y/o del ejercicio de prácticas anticompetitivas, se impida el surgimiento de nuevos medios o bien se afecte la sostenibilidad o sustentabilidad de medios menores, perjudicando así la diversidad de medios.

Para establecer y prevenir los niveles de concentración en que pudiesen producirse los efectos antes señalados, o bien, para fiscalizar y sancionar las prácticas anti-competitivas, hay una amplia batería de instrumentos legales, cuya aplicación debe estar radicada en los organismos institucionales anti-monopolios o de defensa de la libre competencia autónomos.

No sólo se trata de sancionar eventuales prácticas anticompetitivas sino también de evaluar los niveles de riesgo que implica para la libre competencia una determinada fusión o compraventa, todo lo cual requiere de una alta experticia económico-jurídica, además de un alto grado de autonomía e independencia político-institucional.

**Mecanismos institucionales de control de la concentración**

Principio 12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

Tal como lo señala el principio 12, de la Declaración de Principios de la Libertad de expresión , "los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas", pero "en ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación".

Se pretende modificar este principio para facilitar que los estados dicten en sus legislaciones nacionales, normas "anti-monopólicas" y "anti-concentración" específicas para los medios de comunicación.

Se argumenta que no es lo mismo una industria manufacturera que la industria de medios, por el interés público asociado a esa última y que por ello se requiere una regulación especial.

Es cierto, y producto de lo mismo, es que los medios "tradicionales" están altamente regulados por las legislaciones nacionales, en diversas materias como por ejemplo la protección de la honra y la privacidad de las personas, las cargas y limitaciones especiales en materia de publicidad electoral, las diversas restricciones de contenido derivadas de la protección de la infancia, , del orden público y las restricciones a la publicidad en materia de alimentos, tabaco y bebidas alcohólicas, por citar algunas.

En el caso de la radio y la televisión, cargas tales como las transmisiones de cadenas, espacios para difusión de producción nacional, campañas de bien público, sin considerar la regulación técnica y jurídica del régimen concesional, y la lista puede ser muy larga, sin duda mucho más larga que en cualquier otra industria.

No es efectivo por tanto que los medios de comunicación tengan regulaciones similares a cualquier industria y que estén únicamente entregados a las leyes del mercado.

Se dice que "los relatores han advertido" que las normas anti-monoplio generales "no alcanzan para evitar la concentración excesiva o indebida", curioso argumento si al mismo tiempo se reconoce que no existen los estándares para determinar cuando un determinado nivel de concentración es indebido o excesivo. ¿Cómo se concluye que las normas generales son insuficientes, si no se conocen los parámetros objetivos para determinar lo que es suficiente o insuficiente?

Por otra parte, varias son las razones por las cuales la pretensión de dictar legislaciones específicas para los medios de comunicación, en materia de concentración económica, vulnerando el Principio 12, es altamente inconveniente. Expondremos brevemente tres de ellas.

**En primer lugar**, la experiencia comparada reciente demuestra que tales normas específicas pueden ser utilizadas selectivamente por los gobiernos de turno para atacar y coaccionar a aquellos medios que les resultan incómodos y beneficiar a aquellos que les son afines.

La independencia y separación de poderes, la calidad de las instituciones y en especial la autonomía e independencia de la justicia, en muchos de nuestros países, es un factor que no puede desatenderse cuando se le pretende otorgar a los gobiernos de turno, herramientas legales que podrían serles útiles para incidir interesada o sesgadamente en los medios de comunicación, como de hecho ha venido ocurriendo.

En ese contexto, no sólo se requiere asegurar en cada país la vigencia de normas e instituciones de libe competencia que fiscalicen y sancionen las malas prácticas o abusos de posición dominante que afecten el surgimiento de nuevos medios o la subsistencia de medios de menor capacidad económica, sino también de asegurar la existencia de medios de cobertura nacional, económica y editorialmente autónomos frente al gobierno de turno.

**En segundo lugar**, los medios de comunicación no son actores aislados del resto de la sociedad ni de la economía. Así por ejemplo la industria de la publicidad en general y muy particularmente las agencias de medios, son un actor relevante que incide en la industria de medios con un elevado poder de negociación al concentrar una parte importante de la cartera publicitaria que constituye la principal y muchas veces única fuente de ingresos de los medios de comunicación privados.

Esta relación entre agencias de medios y medios de comunicación puede ser muy asimétrica en determinados mercados y/o medios específicos y es a su vez muy dinámica, en un mercado complejo donde crecientemente la inversión publicitaria fluye además a través de medios y plataformas globalizadas.

Inversión publicitaria por la cual compiten no sólo los medios tradicionales de cada país -fuertemente regulados- sino también diversas plataformas y soportes publicitarios de la industria publicitaria, de la industria del entretenimiento y de la industria de medios y contenidos, tanto nacionales como extranjeros.

La mayoría de esos jugadores compite y disputa en los mercados locales la misma audiencia y la misma cartera publicitaria que sostiene a los medios tradicionales nacionales, pero lo hacen sin estar sujetos a las exigencias, cargas y regulaciones de estos últimos. Una regulación específica de la concentración para los medios tradicionales sometidos a la regulación nacional, sólo incrementaría la asimetría ya existente.

Tampoco se puede desconocer el impacto de los grandes generadores y portadores de contenido transnacionales, que compiten en cada país por la misma audiencia que nutre a los medios locales.

Amarrar la industria de medios de un país a regulaciones económicas específicas y ciegas al resto del entorno económico y tecnológico, puede comprometer seriamente la capacidad de sobrevivencia y sostenibilidad de los medios regulados.

**Una tercera razón** dice relación con la especificidad y características de cada país en cuanto su industria de medios. No es lo mismo fijar estándares para la protección de derecho fundamental, como la libertad de expresión, que es un derecho universal definible y aplicable en abstracto, que fijar estándares de concentración, que es un fenómeno económico determinado por factores diversos en cada mercado.

Países cuyas industrias de medios nacionales deben subsistir en mercados pequeños, pero igualmente insertos en la globalización, compiten con la industria internacional de entretenimiento y contenidos en condiciones muy diferentes de aquellos países con mercados más grandes y desarrollados.

Todos los países, independiente de su tamaño y población, necesitan medios de comunicación fuertes a escala nacional, estadual y local, con autonomía e independencia económica para desarrollarse y sostenerse en cada uno de esos niveles.

La autonomía económica de los medios nacionales respecto de los gobiernos, de los poderes de compra de publicidad en cada país, y respecto de la competencia internacional, son muy diferentes en cada caso.

La fiscalización y control de la libre competencia debe responder al principio general de evitar abusos de posición dominante y prácticas anticompetitivas, pero los estándares específicos pueden ser muy diferentes para cada país y por ende la fijación de estándares rígidos y comunes a todos los países puede causar más daño que beneficios.

**A MODO DE CONCLUSION**

La concentración en los medios y su regulación es un debate legítimo, que responde a realidades concretas frente a las cuales cabe un amplísimo abanico de posiciones y propuestas.

Sin embargo, quienes promueven esta agenda anti-concentración lo hacen en función de una agenda político ideológica que busca modificar un sistema en el cual no creen en absoluto y que se resume en la siguiente frase:

"¿cómo un sistema dominado por la propiedad privada y guiado por el afán de lucro como norte casi exclusivo de funcionamiento podría garantizar la diversidad de la información?" [[1]](#endnote-2)

Se trata de una agenda que encuentra en la concentración privada el pretexto y la vía para modificar radicalmente el modelo de medios de comunicación privados e independientes, que de la mano de la modernidad han sido vehículos fundamentales para la libre circulación de las ideas y la construcción de la democracia.

Las legítimas discrepancias entre quienes valoramos la democracia y el rol de los medios privados, la libertad de expresión y la iniciativa privada, respecto de los niveles de concentración admisibles en determinados mercados, no debe confundirse con la batalla de deconstrucción del modelo de democracia liberal representativa que inspira a quienes promueven esta agenda anti-concentración.

LUIS PARDO SÁINZ

Punta Cana, 09 de abril de 2016

1. Becerra y Mastrini [↑](#endnote-ref-2)