

13.-

***Title:** Ecuador: Inputs from civil society for the formulation of the Communication Law

***By:** Raquel Escobar Guevara

Report Type: Advocacy report

***Date:** 30 June 2009

Published by: Association for Progressive Communications

Location: Quito, Ecuador

Series Name: CILAC Advocacy reports

Number of Series part: 7/9

***IDRC Project Number:** Number: 104576-002

***IDRC Project Title:** Communication for influence - Linking advocacy, dissemination and research by building ICTD networks in the Andean Region, Latin America (CILAC)

***Country/Region:** Ecuador – Andean Region

***Full Name of Research Institution:** Association for Progressive Communications

***Address of Research Institution:** APC Executive Director's Office, PO Box 29755, Melville 2109, South Africa.

***Name(s) of Researcher/Members of Research Team:** Project coordinator: Valeria Betancourt; network coordinator: Raquel Escobar.

***Contact Information of Researcher/Research Team members:** valeriab@apc.org;
raquel.escobar@uio.satnet.net.

***This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.**

***This work is used with the permission of** _____ N/A _____

***Copyright:** 2009, Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0, Association for Progressive Communications

***Abstract:** The objective of this action was to include civil society's perspective on the right to communication in Ecuador's new communications law. This law, which should be approved in 2009, comes out of the Andean country's new constitution. Civil society actively participated in the constitutional process and was successful in incorporating aspects related to the right to communication. The proposal from civil society aims to establish the communication, telecommunication, media sectors and their regulation, as a multi-disciplinarily, as part of the human right to communication from a perspective of democratisation. Towards this end AndinaTIC Ecuador, in conjunction with other civil society organisations and specialised consultants, provided conceptual, legal and technical inputs to government representatives, the National Constituent Assembly (responsible for approving the law) and regulators, to aid in designing the law from a rights perspective.

***Keywords:** Laws and Legislation, Communications rights, Andean region.



Informe de acción de incidencia nacional Ecuador: ley de comunicación¹

Raquel Escobar Guevara²

¹ Este informe fue elaborado por la coordinación de AndinaTIC y la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), miembro en Ecuador de la Red andina de TIC para el desarrollo (AndinaTIC). Forma parte de una serie de cuatro informes nacionales que buscan hacer aportes para incidir en políticas públicas en sus países y fue financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés).

² Raquel Escobar Guevara, raquel.escobar@uio.satnet.net, Coordinadora AndinaTIC

Indice

Introducción:	3
1. Análisis de la importancia de la acción de incidencia ejecutada:	3
2. Presentación de las acciones planificadas para la ejecución de la acción de incidencia:	3
2.1 Plan de actividades:	4
2.2. Metodología de trabajo:	5
3. Análisis del escenario de intervención (actores: agentes de decisión política, representantes de la sociedad civil - relaciones).....	5
Escenario 1: inicio del proceso.....	5
Escenario 2: cisma de las organizaciones de AndinaTIC.....	6
Escenario 3: mecanismos de continuidad del proceso desde AndinaTIC	7
4. Ejecución del plan de acción:	7
5. Avances realizados, retos pendientes:	11
6. Proyecciones de la continuidad de la acción de incidencia:	12
7. Conclusiones finales:	12

Introducción:

El objetivo de este documento es presentar los principios, criterios y acciones con los que AndinaTIC promovió, en Ecuador, la generación de aportes para la elaboración, desde y con la sociedad civil, de una propuesta de ley de comunicación democratizadora, fundada en los derechos de la comunicación.

1. Análisis de la importancia de la acción de incidencia ejecutada:

La flamante Constitución de Ecuador determina que a más tardar en octubre del corriente año (2009), debe aprobarse la nueva ley de comunicación. Este mandato genera la posibilidad inédita, que podría decirse incluso “histórica”, de elaborar una ley democratizadora, donde se articule la normativa dispersa producida sobre este tema en un solo cuerpo jurídico, y que reúna coherente y sistemáticamente los distintos aspectos implícitos en la comunicación.

Frente a esta oportunidad, los miembros de AndinaTIC – Nodo Ecuador se plantearon realizar un aporte a la construcción de la ley. Esta acción pasó a ser el núcleo central de su trabajo en Ecuador.

Dicha decisión respondió a un antecedente de trabajo conjunto. Antes de la conformación de AndinaTIC, algunos de sus miembros habían trabajado, de manera coordinada y conjunta, en la creación de propuestas para democratizar el sector de la comunicación, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, que estaba elaborando la nueva Constitución. Esto permitió incluir en la nueva Constitución ecuatoriana algunos aspectos importantes para la democratización del sector.

Con la intención de continuar y enriquecer este proceso, en el marco de una iniciativa subregional como AndinaTIC, las organizaciones que hoy son miembros de la Red se plantearon elaborar una propuesta de ley, en la que se articulen la comunicación como derecho humano transversal, el sector de las telecomunicaciones, los medios tradicionales y la regulación de estos ámbitos, desde la perspectiva política de una democracia garante de los derechos.

2. Presentación de las acciones planificadas para la ejecución de la acción de incidencia:

A fin de hacer operativa esta decisión, y permitir que las organizaciones de AndinaTIC puedan realizar aportes a la elaboración de la ley de comunicación, se diseñó el plan de actividades y la metodología de trabajo siguientes:

2.1 Plan de actividades:

Específicamente relacionadas con la ley:

- Elaborar un documento que contenga y explique el discurso fundamentador de los principios y criterios que deberían sustentar la concepción de la ley: el respeto de los derechos de la comunicación.
- Plantear una propuesta metodológica para la elaboración de la Ley de Comunicación, cuya acción funcione como modelo de referencia para los/as Asambleaístas que aprobarán la ley.
- Elaborar un minucioso análisis de los contenidos sobre comunicación de la Constitución, con el propósito de orientar a los/as Asambleaístas respecto a la norma Constitucional en el tema de la comunicación.
- Redactar un índice de referencias de la ley, cuyos contenidos contribuyan a desarrollar un cuerpo coherente de temas, articulados en torno a los derechos de la comunicación.

Acciones de apoyo a la elaboración de la ley, y de incidencia inmediata en entidades del gobierno y la sociedad civil:

- Elaboración de un documento con recomendaciones sobre el uso y acceso a bandas libres y frecuencias digitales, para su presentación ante la Comisión de Auditoría de Frecuencias de Radio y Televisión de Ecuador.
- Desarrollo de un sitio web informativo de un miembro del nodo Ecuador, sobre normativas de la comunicación en América Latina.
- Apoyo a acciones y eventos tendientes a fortalecer y difundir la visión integral de la comunicación, y su comprensión como un derecho fundamental.

Acciones complementarias:

- Apoyo técnico a determinadas acciones sociales, como la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil para debatir los contenidos de la ley.

2.2. Metodología de trabajo:

La metodología de trabajo de AndinaTIC - Nodo Ecuador siguió tres líneas vertebradoras del proceso:

1. Formulación: elaboración de los aportes acordados para el anteproyecto de ley, con la colaboración de la asesoría jurídica de expertos.
2. Vinculación: generación de un proceso de alianzas estratégicas con organizaciones e instituciones estatales, que permitan el desarrollo de una base social involucrada con el proceso.
3. Negociación: desarrollo de procesos de negociación, sinergias y acuerdos, con actores clave, para promover el punto de vista de los derechos en la ley. (En la medida en que el tiempo de ejecución del proyecto lo permitió).

3. Análisis del escenario de intervención (actores: agentes de decisión política, representantes de la sociedad civil - relaciones)

Las acciones planificadas por AndinaTIC – Nodo Ecuador respondieron a determinados escenarios. Una vez iniciado el proceso, el cambio de situaciones y acciones políticas de los actores obligó a cambiar de estrategias.

Escenario 1: inicio del proceso

- Secretaría de la Administración Pública y Comunicación de la Presidencia de la República: formó una comisión para la formulación de un proyecto de ley de comunicación. Asignó a cada comisionado un tema de trabajo: comunicación, radio y televisión, prensa escrita.
- Ministerio de Cultura: en el marco de la elaboración de la ley de cultura, y de la conformación del Sistema Nacional de Cultura, el Ministerio buscaba (busca) un enlace con la ley de comunicación, en lo referente a la industria cultural y los medios públicos.
- Fondo de Solidaridad: realizó un anteproyecto de ley de las telecomunicaciones. Sus contenidos no son de conocimiento ni acceso público.
- Secretaría Nacional de Planificación (Senplades): una de sus direcciones está elaborando el plan de desarrollo digital.
- Superintendencia de telecomunicaciones: emitió críticas y observaciones al anteproyecto

de ley sobre telecomunicaciones, elaborado por el Fondo de Solidaridad.

- Algunos asambleístas están interesados en seguir desarrollando la normativa de comunicación, contemplando lo que dispone la Constitución.

En este escenario se ejecutó el plan de actividades. Se hizo énfasis en el trabajo del colectivo de la Red, sustentado en la contratación de asesoría jurídica especializada para la elaboración de los insumos, que se harán circular entre los agentes de decisión política, para la elaboración de la ley de comunicación.

Escenario 2: cisma de las organizaciones de AndinaTIC

La elaboración de la ley de comunicación en Ecuador provocó el surgimiento de facciones dentro del gobierno, que pretendían liderar este proceso. Debido a la conexión entre éstas y algunas organizaciones de la sociedad civil, o con actores políticos allegados, la sociedad civil también tomó partido por dichas facciones. El escenario político llegó a un nivel muy alto de complejidad a raíz de la competencia entre tales grupos por el control de la elaboración de la ley de comunicación. En el caso específico de AndinaTIC, lo sucedido se sintetiza como sigue:

El proceso de elaboración de un anteproyecto de ley de comunicación para Ecuador, en el marco de AndinaTIC, se vio erosionado por la intervención de un actor político que provocó un cisma entre las organizaciones de la Red y por ende, de esta iniciativa de la sociedad civil. Este actor político propuso:

- Ejecutar una línea de incidencia directa de la sociedad civil en el gobierno nacional, a través de su participación en la Comisión que el gobierno conformara para la elaboración de la ley.
- Destinar los recursos técnicos y económicos con que contaba esta iniciativa de la sociedad civil, al trabajo del mencionado actor político, para que pueda participar en la comisión con asesoría jurídica y respaldo social (de las organizaciones de la Red).
- Negociar los temas de la ley con el gobierno, sin participación directa de los miembros de las organizaciones sociales.

Esta propuesta dio lugar a dos posiciones dentro de la Red:

- a) Algunas organizaciones decidieron respaldar esta línea de acción directa con una parte del gobierno, interesada en los medios y las frecuencias, y en las condiciones propuestas por este actor político.
- b) Otras organizaciones decidieron reforzar la autonomía del proceso ante el gobierno, conservando vocerías propias y orientando los recursos disponibles hacia el fortalecimiento de un proceso social, independiente del patrocinio de ningún actor político.

Al no haber acuerdo entre estas dos posiciones, el colectivo de las organizaciones se dividió. APC, de acuerdo con las organizaciones de AndinaTIC, que afirmaron la independencia del proceso respecto al gobierno, decidió ofrecer el apoyo técnico y los insumos jurídicos para la redacción de la ley de comunicación, a los distintos actores que trabajen en este proceso.

Escenario 3: mecanismos de continuidad del proceso desde AndinaTIC

Ante las circunstancias descritas, las decisiones políticas y técnicas fueron las siguientes:

- Dar apoyo técnico al proceso iniciado por el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), otro espacio de comunicación cuya nueva dirección dio prioridad en su trabajo a la puesta en marcha de un proceso social de consulta ciudadana, para la elaboración de una propuesta de anteproyecto de ley de comunicación.
- Entregar los insumos jurídicos generados en el marco del proyecto para la elaboración de la ley de comunicación, a los distintos actores interesados en el tema: Gobierno, Asamblea Nacional Constituyente, organismos encargados de la gestión y regulación de las telecomunicaciones, y organizaciones de la sociedad civil.

4. Ejecución del plan de acción:

Los escenarios en los que actuó AndinaTIC demandaron el cambio de actores sociales para la concreción de los objetivos del proyecto y, sobre todo, para garantizar el respeto de los principios, la misión y el enfoque de APC y la Red. El plan de acción en sí presentó pocas variaciones. Los que lo ejecutaron no fueron los mismos actores que iniciaron el proceso. También cambiaron los espacios donde se difundieron y debatieron los aportes de la Red al proceso de elaboración de la ley. Pero no sólo se cumplió el plan trazado por el Nodo Ecuador, en el marco de AndinaTIC, sino que se ejecutaron acciones complementarias, de importancia significativa. El siguiente cuadro comparativo lo testifica.

Actividad planificada	Actividad ejecutada
<p>Examinar minuciosamente los contenidos sobre comunicación de la Constitución, con el propósito de orientar a los/as Asambleístas sobre el tema de la comunicación dentro de la norma Constitucional.</p>	<p>Material producido: Documento “Rastreo de la normativa sobre comunicación en la Constitución”: Este material implica un análisis minucioso de todas las disposiciones constitucionales enmarcadas en los grandes subsistemas de la Constitución, que son, en términos generales: principios y derechos constitucionales; organización del poder del Estado; organización territorial del Estado; constitución económica del Estado. Este análisis permite:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La identificación de todos los contenidos constitucionales relacionados con la comunicación. ▪ El agrupamiento temático de estos contenidos, que proporciona un esquema inicial para ordenar y abordar tales contenidos en el momento de desarrollar la legislación secundaria. ▪ Identificar los alcances y límites constitucionales de los derechos de la comunicación y de los restantes contenidos constitucionales relativos a ésta. ▪ Identificar los vacíos de sentido o posibles contradicciones en los contenidos constitucionales relacionados con la comunicación.
<p>Elaboración de un índice de referencias de la ley, cuyos contenidos faciliten el desarrollo de un cuerpo coherente de temas, articulados en torno a los derechos de la comunicación.</p>	<p>Material producido: Documento “Índice de temas básicos para la legislación integral (Código) sobre la comunicación”: una vez efectuada la revisión minuciosa de la Constitución desde el punto de vista de los Derechos de la Comunicación, les proponemos confeccionar un índice de la ley o código de la comunicación. Este contenido es una aproximación a lo que podría ser el Código o ley de comunicación. Pero nuestra apuesta es que ustedes mismos/as, los y las ciudadanos/as, cotejen tanto el “Rastreo de la normativa” como este instrumento, para seguir reflexionando sobre los contenidos de la</p>

	<p>ley, de modo que estos se ajusten, sin inconsistencias, a la Norma Constitucional y a su propósito de construir la otra comunicación, la comunicación democrática.</p>
<p>Elaboración de un documento con recomendaciones sobre uso y acceso a bandas libres y frecuencias digitales, para su presentación ante la Comisión de Auditoría de Frecuencias de Radio y Televisión de Ecuador.</p>	<p>Material producido: Documento "Redes inalámbricas - Explotación de bandas libres: reflexiones y recomendaciones": a partir del contexto y marco legal referente al tema "bandas libres" del espectro radioeléctrico, este documento llega a plantear sugerencias sobre su definición y mecanismos de acceso, similares a las planteadas en el marco de un taller de trabajo con miembros de organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos estatales vinculados al tema.</p>
<p>Desarrollo de un sitio web de un miembro del nodo Ecuador que dé información sobre normativas de la comunicación en América Latina.</p>	<p>Material producido: Compilación electrónica de documentos referentes a las normativas de la comunicación en América Latina y otras partes del mundo, ALAI: este material es un archivo electrónico, elaborado por la Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), para el proyecto CILAC - AndinaTIC de APC, alojado en http://movimientos.org/foro_comunicacion/legispoli.php3 Contiene documentos oficiales, pronunciamientos, análisis y artículos de opinión sobre legislación y políticas públicas de comunicación. Temas que desarrolla: medios de comunicación, comunicación alternativa, derechos, tecnologías de la información y la comunicación y libertad de expresión.</p> <p>Se ofrece como material de referencia y consulta para la elaboración de propuestas democratizadoras de la comunicación, con miras a los procesos de actualización de la legislación y regulación en esta materia, como los que están teniendo lugar en Ecuador.</p>

<p>Apoyo a acciones y eventos tendientes a fortalecer y difundir la visión integral de la comunicación, y su comprensión como un derecho fundamental.</p>	<p>Patrocinio del material: Libro “Reconstrucción del reclamo del Derecho Humano a la Comunicación”: este libro da cuenta de manera muy sistemática, y al mismo tiempo didáctica, de un análisis reciente sobre el proceso de evolución de la comunicación como un derecho humano.</p> <p>Apoyo al seminario: 4to Foro Internet. ¿Qué tan ancha es nuestra banda ancha? El objetivo de este evento fue abrir un espacio de debate entre gobierno, operadoras y sociedad civil, que permitiera definir soluciones y estrategias para viabilizar el acceso universal a internet, como primer paso hacia una verdadera sociedad de la información para todos los ecuatorianos.</p> <p>El Seminario contó con la participación de 80 personas, y los contenidos del debate también se convertirán en lineamientos para la elaboración de la ley de comunicación.</p>
<p>Apoyo técnico a acciones sociales, como la convocatoria a organizaciones de la sociedad civil para debatir los contenidos de la ley.</p>	<p>Participación y apoyo al Foro sobre Derechos de la Comunicación en la Nueva Constitución, en el marco de la Minga de la Comunicación – OCLACC: en este foro se analizaron los derechos de la comunicación reconocidos por la nueva Constitución de Ecuador. Organizaciones de la sociedad civil, periodistas y académicos debatieron, en este marco, los lineamientos que debería seguir la nueva normativa de comunicación, de acuerdo al mandato Constitucional. También se revisaron las fechas de presentación de los anteproyectos de ley y los mecanismos de presentación de las propuestas desde la sociedad civil. Se conformaron 4 mesas de trabajo, sobre diferentes temas. Cada mesa emitió un pronunciamiento sobre cómo debería tratarse esta temática en la nueva normativa. Este documento fue entregado a AndinaTIC – Nodo Ecuador y se sumó a los insumos utilizados por los asesores jurídicos para confeccionar sus materiales.</p>

Asistencia técnica y apoyo al encuentro: Hacia la construcción de la ley de comunicación en Ecuador – CIESPAL: éste ha sido el único encuentro abierto y con la participación de distintos sectores de la sociedad civil, en que se ha trabajado sobre los contenidos de la ley de comunicación. AndinaTIC – APC colaboraron con el apoyo técnico a CIESPAL, para el armado de la metodología de trabajo y el manejo de los documentos elaborados en el marco del proyecto.

En el encuentro se formó una comisión, para dar continuidad al trabajo. Esta comisión redactará los lineamientos a seguir para presentar el punto de vista de la sociedad civil sobre la ley de comunicación.

5. Avances realizados, retos pendientes:

Los materiales producidos en el marco del Proyecto se compendiaron en un CD. Éste se entregó a todos los actores gubernamentales que están elaborando la propuesta gubernamental de ley de comunicación. También se entregó a las autoridades de la Asamblea Nacional Constituyente y a los/as asambleístas. El propósito es que ellos/as dispongan de unos insumos técnicos necesarios y de buena calidad, a la hora de legislar sobre la comunicación.

En coordinación con CIESPAL, el proyecto se propone realizar un encuentro multisectorial, es decir, una reunión de trabajo entre actores clave como gobierno, asamblea general, empresarios de la comunicación, periodistas y sociedad civil, para dar transparencia al debate sobre los contenidos de la ley, y de ser posible, llegar a algunos acuerdos mínimos sobre su concepción y alcance.

6. Proyecciones de la continuidad de la acción de incidencia:

La ley de comunicación debe ser debatida y aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en el mes de octubre. Se considera factible, en el tiempo restante, promover el debate de los distintos sectores sobre los contenidos de la ley. Asimismo, es factible encaminar el debate y la creación de contenidos sobre las telecomunicaciones, aspecto que debe tratarse con detenimiento, y dentro de la ley como un solo cuerpo.

Además, una vez aprobada ésta, habrá que trabajar en el reglamento y los instrumentos jurídicos necesarios para su aplicación.

Como puede observarse, es posible continuar la acción de incidencia en Ecuador, y debemos seguir esforzándonos para que la normativa que se apruebe sea democratizadora de la comunicación, y para que su reglamentación permita su rápida implementación.

7. Conclusiones finales:

El trabajo de incidencia realizado en estos meses, en el marco de AndinaTIC, ha dejado varios aprendizajes. Entre ellos, cabe señalar:

- Toda acción de incidencia política requiere una capacidad de respuesta inmediata por parte del grupo que la lidera, frente a los cambios que se dan en los escenarios políticos y en los actores involucrados. Consideramos adecuadas las medidas tomadas frente a los cambios de escenario que se produjeron en este proceso, durante el cual AndinaTIC y APC han podido mantener su rol de instancias de la sociedad civil, cuyo aporte se dio tanto desde lo conceptual de la ley (punto de vista de los derechos), como desde lo técnico (aporte especializado).
- Las acciones de la sociedad civil tienen mayor eficacia cuando su papel es aportar lineamientos que responden a principios, es decir, al “deber ser” de los procesos. En ese sentido, los aportes generados por AndinaTIC – APC al “legislador/a”, , constituyen valiosos insumos jurídicos que indican el camino Constitucional que la ley debe seguir. También dan una orientación sobre el modo en que debería estructurarse la ley, de acuerdo a una metodología de elaboración que garantice su concordancia con la Constitución y con los instrumentos jurídicos internacionales, siendo al mismo tiempo un cuerpo normativo integral, que supere la dispersión de leyes que ha tenido lugar en este ámbito, y regido en todas sus partes por el punto de vista del respeto de los derechos.

- La articulación de una base social para procesos de este tipo demanda un tiempo muy considerable. Ella depende de los espacios adecuados (hasta cierto punto neutrales, como CIESPAL); del interés que sea posible despertar en las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en otras áreas; de la capacidad de movilizar a la sociedad en torno al tema, desde y con la agenda mediática; y de una capacidad articuladora del discurso político, que haga posible el encuentro y la identificación de los distintos actores.

En este punto del trabajo realizado, dicho proceso es todavía incipiente. Los tiempos políticos son diferentes a los tiempos de articulación social. Por eso deben promoverse procesos a corto y mediano plazo, que den respuestas a los momentos importantes como: generación de leyes. Pero paralelamente, deben gestarse procesos de articulación social a largo plazo, a fin de consolidar espacios de representación, para el mejor desarrollo y tratamiento de situaciones como la elaboración de una nueva normativa de la comunicación, tema determinante para la democratización de los países de la región.