

Acceso universal a la información y medios de comunicación

*Catalina Botero**

Los regímenes democráticos se fundamentan, entre otras cosas, en la existencia de un proceso libre de selección de preferencias colectivas que tiene como presupuesto un debate público abierto, plural, vigoroso y desinhibido. Es en este proceso deliberativo donde las personas pueden adoptar decisiones informadas sobre el futuro de la sociedad a la cual pertenecen. Esta es la razón por la cual se prohíbe la censura: nadie puede excluir del debate público de ideas u opiniones de otros. Cada miembro de la sociedad tiene el poder de decidir cuáles de estas ideas o informaciones son merecedoras de atención y cuáles deben ser descartadas. Este es justamente el alcance democrático de la libertad de expresión: que todos tengan la posibilidad de expresarse y de ser escuchados y que cada uno pueda conocer lo que otros tienen que decir.

Si lo anterior es cierto, entonces es necesario reconocer que las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, han sido usualmente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer de manera masiva y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes en

muchos casos no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático¹.

La libertad de los individuos para debatir y criticar en condiciones de igualdad las políticas y las instituciones y la diversidad y el pluralismo en el debate público no solo promueven los derechos civiles y políticos, sino que contribuyen de manera incuestionable y decisiva a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y al cumplimiento de los objetivos sociales que los distintos Estados se han trazado para superar la pobreza y la desigualdad. En efecto, dichos objetivos se protegen de mejor manera en un Estado que cuente con mecanismos efectivos de control y supervisión. Entre tales mecanismos, se encuentran, de manera privilegiada, las garantías para el ejercicio de la protesta social, el derecho de acceso a la información pública y la libertad de investigar y criticar las políticas públicas, así como la adopción de medidas de inclusión de los grupos tradicionalmente marginados o en situación de mayor vulnerabilidad al proceso de deliberación democrática. Para efectos de lograr un sistema más inclusivo y plural que sirva al logro de las finalidades mencionadas, se han realizado importantes propuestas que se mencionan brevemente en los apartes siguientes. En particular es importante poner de relieve las propuestas formuladas con el objeto de promover una verdadera igualdad de oportunidades para todas las personas en el acceso a los medios de comunicación.

1 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. CIDH. Informe Anual 2002. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Libertad de Expresión y Pobreza). OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 de marzo de 2003.

1. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD E IGUALDAD

En términos del artículo 13 y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la libertad de expresión es un derecho de toda persona, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Según ha sido interpretado por la jurisprudencia y doctrina interamericana, esta norma ampara el derecho de todas las personas a fundar medios masivos de comunicación para ejercer, por esta vía, su libertad de expresión. El derecho a fundar y gestionar medios masivos de comunicación se encuentra así revestido de las mismas garantías reforzadas que protegen a la libertad de expresión. En este sentido, las sociedades democráticas deben procurar la existencia de una radiodifusión libre, independiente y plural, que se encuentre blindada contra interferencias arbitrarias y que cumpla con responsabilidad las obligaciones legítimas, razonables y proporcionadas, que le imponen la ley y la Constitución².

Ahora bien, como fue mencionado, el Sistema Interamericano ha detectado que todavía existen importantes desafíos en el acceso universal a medios de comunicación. En esa medida, una verdadera garantía del derecho a la libertad de expresión no puede limitarse a requerir de los Estados abstenerse de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho. En palabras de la Corte y de la Comisión Interamericanas, la libertad de expresión requiere que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios y que existan condiciones que permitan el acceso a los mismos en condiciones de equidad.

Con ese propósito, el Sistema Interamericano ha recomendado la adopción de medidas positivas para garantizar el ejercicio efectivo

2 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

del derecho, en condiciones de igualdad y no discriminación. Es así como resulta necesaria una política dirigida a favorecer la inclusión mediante la remoción de los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

En este sentido, los órganos del sistema interamericano de protección se han manifestado para recordar la necesidad de evitar los monopolios públicos o privados en la propiedad o el control de los medios de comunicación y garantizar de esta manera la pluralidad de medios. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (Relatoría Especial) han afirmado en distintas oportunidades que el control de los medios de comunicación, en especial los medios de comunicación audiovisual, en forma monopólica u oligopólica tanto por el sector privado como por el Estado, puede afectar seriamente el requisito de la pluralidad en la información. En su informe “El Impacto de la Concentración en la Propiedad de los Medios de Comunicación Social”, la Comisión y su Relatoría Especial indicaron que “[c]uando las fuentes de información están seriamente reducidas en su cantidad, como es el caso de los oligopolios, o bien existe una única fuente, como los monopolios, se limita la posibilidad de que la información que se difunda cuente con los beneficios de ser confrontada con información procedente de otros sectores, limitando de hecho, el derecho de información de toda la sociedad. La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados constituye de esta forma un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, así como para la recepción de opiniones diferentes”³.

3 CIDH. Informe Anual 2004. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (Violaciones Indirectas a la Libertad de Expresión: El Impacto de la Concentración de la Propiedad de los Medios de Comunicación Social). OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2005..

Al respecto, el principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH en el año 2000, señala que “[l]os 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 y como lo indica el principio 12 citado, aparte de la aplicación efectiva de leyes antimonopólicas, es necesario lograr que la distribución de los bienes y recursos que administra el Estado, que son decisivos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión, se realice de conformidad con los valores y principios que subyacen al marco jurídico interamericano, es decir, de conformidad con los principios de libertad, igualdad y no discriminación. Es preciso entonces que las políticas en esta materia apunten a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores sociales desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social.

Un verdadero proceso de inclusión social exige que todas las voces e intereses puedan ser escuchados en el debate público. En este sentido, la esfera de lo público debe enriquecerse con la información y las opiniones sobre las necesidades e intereses de grupos sociales largamente excluidos. En muchos casos, factores económicos o políticos impiden que los grupos excluidos, marginados, discriminados o minoritarios, puedan expresarse de manera adecuada en el proceso deliberativo que es consustancial al funcionamiento democrático y a la formación de la opinión pública. Por ello se ha sostenido que al Estado le competen, al menos, tres tipos de obligaciones: respetar el derecho a la libertad de expresión de todos los sectores, sin discriminación, disolver las barreras desproporcionadas de

acceso de grupos marginados o minoritarios al proceso comunicativo y adoptar medidas de acción afirmativa para asegurar que dichos grupos puedan ejercer de manera vigorosa y desinchada, sin control económico o estatal, su derecho a la libertad de expresión y expresar su punto de vista en los debates públicos que sean de su interés. Se trata, efectivamente, de medidas de inclusión en el proceso deliberativo, como condición para una inclusión sostenible y exitosa en las otras esferas de la vida pública

Lo anterior aparea considerar la conveniencia de tres tipos de políticas de inclusión. En primer lugar, se ha reconocido la importancia del establecimiento de medios de comunicación públicos verdaderamente plurales e independientes del gobierno y universalmente accesibles para promover una mayor inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente excluidos. En segundo lugar, se ha promovido el establecimiento de procesos públicos y transparentes para la asignación de licencias o frecuencias para evitar o limitar la existencia o formación de monopolios en los medios de comunicación audiovisual. En tercer lugar, resultaría importante avanzar en el reconocimiento legal y el acceso equitativo a licencias por parte de medios de radiodifusión comunitarios. Finalmente y vinculado con lo anterior, se ha reconocido la importancia de la gestión adecuada del proceso de transición digital para aumentar el acceso a servicios de radiodifusión por parte de sectores menos favorecidos de la población. En las secciones que siguen se describe el alcance e importancia de estas medidas.

2. ACCIONES RECOMENDADAS EN MATERIA DE ACCESO UNIVERSAL A LA INFORMACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

2.1. *Los medios públicos de comunicación: un verdadero mecanismo de inclusión*

Los medios públicos de comunicación pueden (y deben) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diver-

sidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos.

Al respecto, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana sostuvieron que, “[s]e requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación”⁴.

Por lo anterior, resulta importante que los Estados regulen la actividad de los medios públicos de comunicación para darles autonomía

4 Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión; la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. 12 de diciembre de 2007. Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión.

respecto de las mayorías políticas eventuales y capacidad de producción de contenidos de alta calidad, diversos y plurales. La ley debe establecer objetivos y mandatos complementarios con los de los medios de comunicación privados.

Para promover la inclusión social es necesario fortalecer todas las garantías necesarias para asegurar que los grupos tradicionalmente marginados puedan acceder a estos medios y, por su conducto, elevar su voz e incidir para que la agenda pública incorpore sus intereses y necesidades. Este tipo de medidas de inclusión social son esenciales para la búsqueda de una mayor igualdad y a ellas se ha referido de manera constante la Organización al proponer mecanismos para el logro de los principios de diversidad y pluralismo en el proceso comunicativo, como los que acá se mencionan.

En tal sentido, los medios de comunicación públicos necesitan estar orientados al mandato de pluralidad y diversidad de expresiones e informaciones, lo que implica necesariamente que no estén sometidos a injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. Su programación debería: (1) difundir producciones artísticas, culturales, científicas, académicas y educativas de interés general llevadas a cabo en los diversos puntos del país; (2) informar sobre cuestiones de interés público; y (3) reflejar el pluralismo político, social, geográfico, religioso, cultural, lingüístico y étnico de la sociedad.

Para asegurar la autonomía de los medios públicos y con ello mayor diversidad y pluralismo resulta crucial establecer por ley la independencia de su línea editorial o informativa. Asimismo, no obstante cada uno de los Estados puede definir el diseño institucional más adecuado, es importante que todos los medios de radiodifusión gestionados por el Estado estén supervisados por una autoridad independiente, cuyos integrantes sean elegidos mediante un procedimiento transparente y competitivo en función de la idoneidad profesional y ética. Una buena práctica es la incorporación en la legislación de un régimen severo de inhabilidades,

incompatibilidades y conflicto de interés. También resulta deseable que la ley establezca los requisitos y procedimientos de designación y remoción objetivos y transparentes para los directivos de cada uno de los medios de públicos de comunicación. Como garantía de independencia algunos Estados han prohibido que los directivos sean de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo.

El sistema de radios y canales de televisión públicos debería tender a su gratuidad y tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas.

Un sistema de medios públicos ajustado a los más altos estándares del derecho a la libertad de expresión no sólo debería garantizar pluralidad y diversidad de voces en su programación, sino también que la mayor cantidad de personas puedan acceder a ella. En tal sentido, resulta importante promover que las personas que habitan en zonas donde no existen otros medios de comunicación —por ejemplo por no constituir un negocio rentable para los sectores privados—; o que no puedan pagar un servicio de televisión de paga, tengan acceso a los medios públicos.

Ahora bien, sin fondos públicos suficientes y estables los medios de comunicación pública no podrán avanzar en este propósito. El financiamiento público adecuado al mandato establecido por la ley es una garantía contra la injerencia arbitraria de sectores públicos y privados. En tal sentido, si bien pueden preverse otras formas de financiamiento complementarias, no es deseable condicionar su misión de servicio público determinando sus contenidos. Por lo demás, los medios públicos de comunicación deberían poder contar con un presupuesto estable y autonomía financiera que impida injerencias arbitrarias también del sector gubernamental.

Finalmente, resulta importante que los medios públicos de comunicación puedan actuar de modo transparente. Ello implica, por

un lado, garantías de acceso a la información sobre todos los aspectos vinculados a su gestión (salvo las garantías propias del periodismo como la reserva de la fuente de la información); y por otro, mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana, por ejemplo para la recepción de propuestas y de comentarios o quejas por parte de la audiencia.

2.2. La asignación de frecuencias de radiodifusión

La Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión, y al indicar que la actividad de los medios de comunicación debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión. Al respecto, dicho tribunal ha señalado que son, “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”⁵. Por consiguiente, resulta fundamental que cualquier regulación—y cualquier política pública en general—sobre los medios de comunicación se evalúe a la luz de las pautas y directrices que impone el derecho a la libertad de expresión.

La misma doctrina ha sido formulada de manera reiterada por la CIDH y su Relatoría Especial en sus diversos informes. Por ejemplo, en su informe sobre Libertad de Expresión y Radiodifusión, la CIDH y su Relatora Especial, señalaron el importante papel del Estado a la hora de regular el espectro electromagnético para asegurar una radiodifusión libre, independiente, vigorosa, plural y diversa⁶. En este sentido, como ya se mencionó, todas las personas tienen derecho a fundar o formar parte de medios de comunicación y aquéllos que requieren del uso del espectro deben ser objeto de una regulación clara, transparente y democrática, que

5 Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr 33.

6 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones. En efecto, tal y como la Corte y la Comisión han indicado, la regulación del espectro electromagnético debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de perspectivas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las sociedades contemporáneas. Para lograr tales objetivos resulta importante que los Estados adopten una serie de reglas sin las cuales no es posible garantizar todos los extremos mencionados. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH se han detenido en la explicación de estas pautas y directrices.

La CIDH ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión. Esta facultad abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, con respeto a las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión.

La regulación sobre radiodifusión suele abarcar aspectos vinculados con los procedimientos de acceso, renovación o revocación de las licencias, requisitos para acceder a ellas, condiciones para utilizarlas, composición y facultades de la autoridad de aplicación y fiscalización, entre otros temas. En tanto estos aspectos pueden significar restricciones al derecho a la libertad de expresión, la regulación debería cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer sólo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan. Con ese fin, resulta importante que los procesos de asignación de frecuencias se caractericen por su transparencia y se guíen por criterios objetivos, claros, públicos y democráticos

De esta manera, la regulación en esta materia está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente

ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura indirecta y que se garanticen la diversidad y la pluralidad. En efecto, la CIDH ha señalado que la regulación sobre radiodifusión debería aspirar a promover y expandir el alcance del derecho a la libertad de expresión y no a restringirlo. En esa medida, el marco jurídico debería asegurar que los medios de comunicación pudieran servir de vehículo para el ejercicio libre, vigoroso, abierto, plural y diverso de la libertad de expresión. En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo, promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación⁷.

En este sentido, la CIDH ha reconocido la importancia de que el procedimiento de adjudicación de una licencia esté rodeado de suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que concede o niegue la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión.

Asimismo, es preciso que los criterios orientadores de la asignación de licencias estén previstos de manera clara y precisa en las normas aplicables, de forma tal que protejan a los solicitantes contra cualquier forma de arbitrariedad. En este sentido, resulta fundamental que los procedimientos sean transparentes, claros y cuenten con plazos fijos y predeterminados.

Por otra parte, es importante que los criterios de asignación y el procedimiento empleado para aplicarlo se limiten a contemplar los requisitos que resulten necesarios para el logro de la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades.

7 CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo VI (Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009.

Así por ejemplo, cuando la oferta en dinero o el criterio económico es el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión, se compromete el acceso en igualdad de condiciones a las frecuencias y se desalienta el logro del pluralismo y la diversidad. La CIDH ha afirmado que si bien estos criterios pueden ser considerados objetivos o no discrecionales, cuando se utilizan para asignar todas las frecuencias, terminan excluyendo a amplios sectores sociales del proceso de acceso a las mismas.

Por similares razones, los procedimientos de asignación de las licencias no deberían contemplar requisitos técnicos o administrativos con exigencias desproporcionadas o no razonables que requieran, en todos los casos, la contratación de técnicos o especialistas, pues ello, indirectamente, convierte al factor económico en una barrera de acceso a la frecuencia. Asimismo, la distancia geográfica tampoco debería operar como una barrera para el acceso a las frecuencias o licencias, por ejemplo exigiendo a los medios de comunicación rurales trasladarse a la capital del país para formalizar una solicitud.

En suma, de lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo y una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente. Como se explica a continuación, para que esto sea posible se ha enfatizado en la particular importancia de que la regulación de radiodifusión contemple reservas de espectro para los medios de comunicación comunitarios, de tal manera que puedan desempeñar su función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades.

2.3. *Los medios comunitarios de radiodifusión*

Los medios de comunicación comunitarios cumplen una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información. En efecto, dichos medios

tienen un rol esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades.

Así por ejemplo, los medios de comunicación comunitarios son fundamentales para garantizarles a los pueblos indígenas un efectivo respeto y garantía de su derecho a la libertad de expresión en igualdad de condiciones. En tal sentido, conviene recordar que tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado a CIDH el 25 de febrero de 2007, en su artículo VIII.2, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas. Pero los medios de comunicación comunitarios no sirven sólo a los pueblos indígenas. Como lo ha indicado reiteradamente la Relatoría Especial, este tipo de medios, en determinadas circunstancias, pueden ser fundamentales para permitir que otros sectores sociales tradicionalmente marginados, como las mujeres -y especialmente las madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza (o extrema pobreza)-; las y los afrodescendientes que viven en zonas marginales y deben soportar las consecuencias de culturas racistas, entre otros grupos o comunidades, puedan difundir públicamente su visión del mundo, sus necesidades e intereses⁸.

Por esta razón, resulta necesario que los medios de comunicación comunitarios sean legalmente reconocidos y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias. A este respecto, resulta relevante recordar que muchas legislaciones de nuestros países aún establecen prohibiciones o barreras desproporcionadas que impiden que estas comunidades marginadas o tradicionalmente discriminadas puedan acceder a los medios de comunicación. Es importante por ello que la regulación sobre radiodifusión reconozca expresamente el derecho de las organizaciones

8 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr. 101.

sin fines de lucro y a las comunidades a ser propietarias de medios de comunicación audiovisual. Como ha dicho la Relatoría Especial, “se trata en estos casos de un marco normativo que promueva la vitalidad de la democracia si se atiende al hecho de que el proceso comunicativo no sólo debe satisfacer las necesidades de consumo de los habitantes (necesidades legítimas de entretenimiento, por ejemplo), sino las necesidades de información de los ciudadanos”⁹.

Es preciso que la legislación defina apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos. Asimismo, resulta importante que la legislación pueda prever (1) procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación. En todo caso, parece necesario incorporar en la legislación suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

En este sentido, resultaría necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente incluyente de este sector de la radiodifusión.

2.4. *La transición digital terrestre como una oportunidad para la inclusión*

La transición de la radiodifusión análoga a la digital es una gran oportunidad de inclusión social en el sector de las telecomunicaciones. Para ello, las políticas públicas en la materia deberían guiarse por una serie de principios que aseguren tanto los derechos y libertades de los radiodifusores como el acceso de voces plurales y diversas. Dichos

9 CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párr 107.

principios ya han sido brevemente explicados en los apartados anteriores así que en este último acápite solo se mencionan brevemente, haciendo alusión a algunas de las recomendaciones técnicas especialmente dirigidas al proceso de transición mencionado.

En primer lugar, es preciso asegurar que en este proceso de transición se garantice el respeto de la libertad de expresión en los términos mencionados en el principio 12 citado, es decir, garantizando la asignación con criterios democráticos para asegurar, entre otras cosas, la diversidad en las señales. Esto exige que las decisiones sobre transición digital terrestre deban ser adoptadas por un órgano independiente de las mayorías políticas eventuales, a través de procesos transparentes y planificados, bajo criterios claros, objetivos, transparentes y democráticos establecidos en la ley. Resulta importante que la autoridad cuente con las atribuciones y los recursos necesarios —en cuanto a capacidad humana y tecnológica, y facultades de supervisión y aplicación— para implementar decisiones sobre políticas públicas claves

De igual forma, conviene asegurar que el proceso de transición digital terrestre se lleve a cabo de una manera planificada y estratégica, que reporte óptimos beneficios para el interés público, considerando las circunstancias locales.

Ahora bien, la promoción de la diversidad es un criterio sustantivo esencial para la toma de decisiones vinculadas con este proceso de transición. Así, por ejemplo, en el proceso de planificación y toma de decisiones para la transición digital terrestre, resulta importante asegurar que las personas que no cuentan con recursos económicos puedan acceder a la nueva señal; que las emisoras pequeñas, de escasos recursos o de lugares alejados puedan seguir transmitiendo; que se otorgue carácter prioritario al potencial de la señal digital para mejorar el acceso de personas con discapacidades auditivas y visuales, entre otros. Asimismo, es preciso que el proceso de planificación y toma de decisiones para la transición digital terrestre tome en consideración en qué medida puede promover los intereses de todos los grupos que integran la sociedad, incluidas las

minorías culturales y lingüísticas, y las personas que viven en distintas áreas y regiones; así como la diversidad de los tipos de contenidos que se encuentran disponibles a través del sistema de radiodifusión.

Igualmente, resulta adecuado introducir medidas de regulación para optimizar y hacer más eficiente el costo de la difusión, por ejemplo, estableciendo, según las circunstancias de cada caso, ayudas o subsidios (asignados con criterios objetivos por un organismo independiente), redes de distribución compartidas, u otros mecanismos que incrementen su eficiencia.

En fin, si bien es cierto que la transición de la radiodifusión análoga a la digital es una importante oportunidad para promover la inclusión social, una inadecuada implementación puede terminar aumentando las barreras de acceso - por ejemplo por la exigencia de adecuaciones tecnológicas que son inaccesibles para muchas radios comunitarias sin la implementación de las ayudas correspondientes- actualmente existentes. En este sentido, conviene recordar que la tecnología no es neutral y que en este tema estamos hablando de asuntos directamente relacionados con el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión.

*Exrelatora Especial para la Libertad de Expresión,
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

