

Estándares internacionales sobre libertad de expresión en la radiodifusión

Aleida Calleja Gutiérrez

AGOSTO 2015

- La región latinoamericana sostiene actualmente amplios debates sobre nuevas leyes en materia de radiodifusión, en el reconocimiento de que un requisito fundamental para garantizar la libertad de expresión y el debate democrático en los países requiere de un sistema de medios de comunicación plural y diverso.

La concentración mediática en los actuales procesos de convergencia tecnológica ha puesto de manifiesto la necesidad de implementar leyes que respeten los estándares internacionales en la materia para fortalecer las democracias en la región latinoamericana.

Con justa razón se dice que la libertad de expresión es la piedra angular de la democracia, a través del ejercicio de este derecho es que se puede participar en los asuntos públicos de la sociedad y permite contrapesos a los poderes. Este derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹ y el Artículo 13 de la Convención

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en su resolución 2200 (XXI), adoptado el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 03 de enero de 1976. Artículo 19 (2) del PIDCP garantiza el derecho a la libertad de expresión de la siguiente manera: “toda persona tendrá derecho a la libertad de expresión; este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, independientemente de las fronteras, ya sea verbalmente, por escrito o en forma impresa, en forma de arte o por cualquier otro medio de su elección.”

El Artículo 19(3) del PIDCP establece las condiciones que debe cumplir cualquier res-

Americana sobre Derechos Humanos (CADH)² se encuentra permanentemente en tensión y riesgo.

En los últimos años la región latinoamericana ha venido reconociendo que uno de los requisitos fundamentales de la libertad de expresión es la necesidad de que exista diversidad y pluralismo en el sistema de medios de comunicación de un país, y se realizan insistentes denuncias por la existencia de importantes niveles de concentra-

trición a la libertad de expresión: “el ejercicio de los derechos previstos en el párrafo 2 del presente artículo lleva consigo deberes especiales y responsabilidades. Por lo tanto, puede ser sujeto a ciertas restricciones, pero éstos sólo serán tales si son establecidas por ley y son necesario: (a) Para la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud pública o la moral

² Adoptada en San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, O.A.S. Treaty Series N° 36, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.



ción de medios tradicionales, así como por la exclusión de amplios sectores de la sociedad que no tienen acceso a los medios o que sus derechos informativos se ven altamente restringidos al quedar a la deriva de las reglas del mercado.

Si bien durante mucho tiempo se sostuvo en la tradición liberal de nuestros sistemas políticos que la libertad de expresión requería de una conducta negativa por parte del Estado a fin de evitar cualquier acción que pudiera interferir en su ejercicio, con el paso del tiempo hemos constatado que eso no es suficiente, pues se requiere también en casos específicos la conducta positiva del Estado para implementar políticas públicas y legislaciones que garanticen la libertad de expresión para todos los sectores de la población.

Más allá de las formas tradicionales de amenazas a la libertad de expresión traducidas, las más atroces, en las agresiones, asesinatos y desapariciones de periodistas, de la utilización de las vías penales para acallar voces críticas a través de figuras como el desacato, la calumnia, la injuria, la vida privada y el honor, hoy lo que vivimos en muchos países de América Latina son barreras invisibles a la libertad de expresión mediante una escandalosa concentración en la propiedad de los medios de comunicación, con mucho mayor énfasis en los medios electrónicos.

La calidad de la democracia depende de la variedad de visiones que circulan en el espacio público y que estén disponibles para la ciudadanía. Así, dos importantes indicadores de que los medios están garantizando el derecho a la información son su pluralidad, su diversidad de contenido, informaciones, ideas culturales, valores y visiones de mundo.

La existencia de monopolios u oligopolios públicos o privados se constituyen en serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, como también para la recepción de opiniones diferentes. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 5/85 afirma que:

“...en principio la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que a priori, estén excluidos del acceso a tales medios, exige igualmente ciertas condiciones respecto de estos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad

y no vehículos para restringirla. 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. Para ello es indispensable la pluralidad de medios y la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera fuera la forma que pretenda adoptar...”.

Cuando un Estado permite que los medios estén controlados por un número reducido de individuos o sectores sociales, o bien por uno solo, se genera una carencia de pluralidad que impide el funcionamiento de la democracia, pues cuando las fuentes de información son limitadas o fuertemente reducidas en cantidad, la población no puede confrontar la información desde otros puntos de vista o versiones, y sólo tiene acceso al relato de los hechos desde la perspectiva de un reducido grupo que maneja los medios, o bien de una única fuente, limitando de facto el derecho a la información de toda la sociedad. Cuando los medios son controlados por un reducido número de individuos o grupos, se permite que ejerzan el control sobre la información directa o indirectamente.

Incluso si hay múltiples medios de comunicación, pero sus propietarios y trabajadores son fuertemente representativos de un determinado grupo social, político, religioso, cultural o de otro género, la diversidad de puntos de vista es limitada. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

“Las dos dimensiones mencionadas... de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informados verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base de derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública desde un solo punto de vista”.

Los monopolios u oligopolios no sólo afectan la pluralidad informativa, sino que al tener el control de la información y permear a la opinión pública también pueden adquirir un poder incluso superior al que ejercen las instituciones políticas, convirtién-



dose en poderes fácticos o paralelos que determinan la agenda pública.

Ya en 1993 el Consejo de Europa³ advirtió contra el riesgo de que los medios lleguen a representar a la opinión pública o reemplacen a las autoridades institucionales educativas y culturales: “Esto llevaría a convertir a los medios y el periodismo en poderes y contrapoderes sin que estuvieran dotados de la representación ciudadana o sometidos a los mismos controles democráticos que las autoridades públicas y sin que poseyeran el conocimiento especializado de las correspondientes instituciones culturales o educativas”.

La influencia de los medios sobre los espacios del poder político, es en nuestras sociedades actuales una de las principales preocupaciones para los procesos democráticos nacionales. Dejar sólo a las reglas de la racionalidad económica y de competencia del mercado la actividad de los medios profundiza las asimetrías en el ejercicio del poder económico por sobre el poder social y político.

Los recientes procesos de convergencia tecnológica y de transición digital -que en su momento fueron vistos como una oportunidad para fomentar el pluralismo y la diversidad- en muchos casos están provocando que se agudicen los procesos de concentración en la región latinoamericana.

La región atraviesa una coyuntura importante, pues distintos Congresos han comenzado a debatir y legislar acerca de los límites a la concentración indebida en la propiedad de los medios, como es el caso de Argentina, Ecuador, Uruguay y México, entre otros. En países como Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Brasil y El Salvador, entre otros, también se mantienen intensos debates en torno a la necesidad y legitimidad de políticas públicas aplicadas por el Estado para evitar la concentración mediática y en algunos de ellos se discuten ya proyectos de ley con disposiciones al respecto.

Sin embargo, esas revisiones y reformas de marcos normativos se realizan sin orientaciones o guías claras que permitan a los Estados aplicar los principios generales sobre libertad de expresión como los del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), en el marco de la obligación de asegurar

plenas garantías para el ejercicio de la libertad de expresión. Incluso algunas iniciativas de regulación de medios deberían ser analizadas por el SIDH, para indagar si son ejercicios que amplían o, por el contrario, que reducen la protección a la libertad de expresión. Es decir, para determinar si esas regulaciones se ajustan a los alcances del artículo 13 de la Convención Americana y sus desarrollos posteriores.

El Informe sobre Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un importante avance que establece directrices para los Estados con el fin de promover el pluralismo y la diversidad en este sector⁴.

Algunos de los puntos que son esenciales para que una legislación cumpla con los estándares emitidos por la CIDH son los siguientes:

Los Estados deberían de implementar políticas públicas y legislaciones que aseguren la igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población en el acceso a las frecuencias radioeléctricas, reconociendo a los tres sectores de la radiodifusión: el comercial, el público-estatal y el comunitario-social, determinando una reserva del espectro para éste último con la finalidad de corregir las asimetrías del sector que suele estar demasiado concentrado en el ámbito comercial.

Lo anterior tendría que ir acompañado también de una legislación clara, sin ambigüedades que den lugar a la certeza jurídica y ponga límites a la concentración mediática en unas cuantas manos, así como reglas antimonopolio que permitan la libre competencia y la competencia para todos los actores del sector, y en su caso implementar medidas correctivas en aquellos mercados en los que se necesita nivelar la cancha para todos los jugadores, esto implica abarcar las medidas pertinentes para limitar la propiedad vertical, horizontal y cruzada de medios.

Como parte integral de la promoción del pluralismo en un sistema de medios, también deberían de dictarse reglas claras para el desarrollo de medios auténticamente públicos y no gubernamentales como acontece en la mayor parte de los países de la región, con suficiente financiamiento para cumplir con su

³ Consejo de Europa, “Resolución sobre ética del periodismo”. Estrasburgo, 1993. En Hugo Aznar, *Ética y periodismo*. Paidós, Barcelona, 1999, pág. 176.

⁴ http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_ELERLI.html



papel de servicio público, independencia editorial, garantías de participación ciudadana, mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Una parte vital es el diseño institucional del órgano Regulador, el cual debería de tener suficientes facultades para regular la competencia, asegurar el pluralismo y la diversidad, así como defender los derechos de las audiencias y regular eficazmente el espectro para que todos los sectores tengan condiciones de igualdad para su desarrollo, para ello es determinante que esté protegido de injerencias indebidas del poder económico o gubernamental, por lo que su independencia es una de las principales características con las que debe contar. Esto es especialmente importante en la medida que los procesos de digitalización y con-

vergencia tecnológica imponen retos a las entidades reguladoras frente a las empresas transnacionales o bien conglomerados mediáticos que tienen suficiente poder para determinar las reglas del juego.

Al respecto, una legislación que cumpla con los estándares internacionales debe de tener disposiciones claras para que estos procesos de convergencia sean una oportunidad material para garantizar el pluralismo y la diversidad, en procesos tales como la transición a la televisión digital, el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación, de forma de proteger y garantizar plenamente la libertad de expresión, especialmente en un momento de transición y convergencia tecnológica que multiplica las plataformas para su ejercicio.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

APUNTES ISSN 2413-6298

Responsable

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
Tel.: +506 2296 0736

<http://www.fesamericacentral.org>

Contacto

E-Mail: costarica@fesamericacentral.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.