

LA EXISTENCIA DE SISTEMAS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN DIVERSOS Y PLURALES ES UNA FINALIDAD IMPERIOSA PARA LOS ESTADOS DE LA REGIÓN

Todo indica que existe un consenso entorno a que el fenómeno de la concentración indebida de medios de comunicación tiene un efecto negativo para la libertad de expresión y la democracia. Sin embargo, los Estados de la región no consiguen construir marcos normativos y políticas públicas para abordar eficazmente este problema bajo una perspectiva de libertad de expresión.

En este marco, saludo al Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres (IDHDES-USMP) por su oportuna iniciativa de abordar el tema a través de la presente publicación, a cargo de reconocidos expertos y académicos de distintos países. Iniciativas como esta contribuyen a este debate a través del aporte de la investigación y el conocimiento experto sobre el tema. Al tiempo que agradezco el honor que me confiere la Universidad con la publicación de estas consideraciones preliminares que abordo a título de introducción y en mi calidad de relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Con algunas excepciones, podríamos resumir las prácticas que respecto al tema de la concentración están siguiendo la mayoría de los Estados del hemisferio de la siguiente forma: a) varios gobiernos decidieron mantener un esquema de grupos concentrados que dominan la comunicación, pactar con ellos, y procesar con lentitud o directamente no adoptar medidas adecuadas que garanticen la diversidad y el pluralismo; b) otros en cambio, proceden a la aprobación de leyes para abordar el fenómeno, pero luego hay una falta de voluntad para implementar esas políticas, así como la utilización de legislación para restringir a los medios críticos; c) también hay ejemplos de expansión del aparato estatal de comunicación con el objetivo prioritario de defender al gobierno y lo que es peor, para servir de plataforma de ataque a los periodistas independientes y a la oposición.

Este estado de cosas, denunciado por infinidad de actores en los últimos meses, ha actualizado en la región el debate sobre cuáles son las obligaciones que tiene el Estado en orden a garantizar la diversidad y el pluralismo en la comunicación, sin que este tipo de medidas constituya un mecanismo de restricción indirecta en la libertad de expresión. Al respecto, es necesario reseñar lo que ya ha avanzado el SIDH en el enfoque y resolución del problema y trazar algunas líneas generales sobre hacia dónde nos dirigimos.

En el año 2000 la CIDH aprobó la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión que estableció un principio fundamental: los monopolios u oligopolios en la propiedad o control de los medios de comunicación conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información. También se estableció que en ningún caso las regulaciones de este fenómeno debían ser exclusivas para los medios de comunicación.

En 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el primer informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión sobre el fenómeno de la concentración, que incluyó una aproximación certera al corazón del problema: allí se estableció que la concentración excesiva en la propiedad de los medios de comunicación social encuadra entre las violaciones indirectas a la libertad de expresión (artículo 13.3 de la Convención Americana) y tiene un impacto negativo para la democracia. En el 2010, la Relatoría presentó los *"Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente"*, un informe temático que avanzó de modo extraordinario en las obligaciones del Estado para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión. El informe propone la adopción de medidas muy concretas para incluir a más voces en el espacio público y establece las garantías necesarias para que este tipo de medidas, en manos de los gobiernos, no se vuelvan un instrumento restrictivo de la libertad de expresión. En las Declaraciones Conjuntas (2000 y 2007) emitidas por los Relatores de Libertad de Expresión de todos los sistemas de protección regional y universal se abordan varios aspectos regulatorios, incluidos la necesidad de que cualquier tipo de limitación a la propiedad y control de medios sean implementados por una autoridad independiente, la necesidad de establecer para los medios públicos un mandato claro de pluralismo y diversidad y la inclusión efectiva de los medios comunitarios en el espectro.

Recién en setiembre de 2014, pocos días atrás de escribir estas líneas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) abordó por primera vez aspectos centrales de la cuestión regulatoria. Lo hizo al acordar su decisión sobre el caso de la empresa televisora RCTV (Granier y otros vs Venezuela) en la que condenó al Estado venezolano por utilizar la potestad regulatoria en forma discriminatoria en razón de la línea editorial del medio. En esa decisión la Corte también reafirmó que la existencia de sistemas mediáticos diversos y plurales es una finalidad "imperiosa" que debe perseguir el Estado.

El pluralismo es una precondition de los sistemas democráticos, este principio no debe convertirse en una mera ilusión o enunciado, por ello es necesario que las diversas visiones, ideas, opiniones y modos informativos que coexisten en una sociedad democrática ya sea a título individual, a través de los partidos políticos, los sindicatos y distintas formas asociativas, tengan la posibilidad de acceder a medios para expresarse y manifestarse libremente. De otro lado, también se trata de asegurar que todas las personas tengan acceso a una diversidad de fuentes de información y opinión. En palabras de la Corte IDH "la pluralidad de medios y la pluralidad informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión".

Cuando la omisión del Estado conduce a la existencia de monopolios u oligopolios o impide el libre flujo de las ideas, da lugar a una forma de restricción indirecta. Los Estados tienen la obligación de evitar y revertir la concentración indebida, bajo medios autorizados por la propia Convención, al tiempo de respetar la existencia de medios libres e independientes.

Estos principios tienen su fundamento en la constatación de que las restricciones al libre flujo de informaciones y opiniones también pueden tener su origen en actos de particulares o en el abuso de la posición dominante de poderes fácticos, como en el caso de la concentración excesiva de medios en manos privadas. Este tipo de concentración suele generar otros efectos colaterales como la captación por parte de estos actores concentrados de los fondos destinados a publicidad oficial o el desplazamiento de periodistas críticos que son un problema para los intereses empresariales o una molestia para los gobiernos. No es menos cierto que el monopolio de la comunicación en manos del Estado, o una expansión excesiva o adquisición de medios por parte de los Estados, muchas veces con la finalidad abierta de hacer la defensa del gobierno de turno, también es un modo de la concentración con similar potencial nocivo para la democracia y el periodismo independiente.

Por ello, los Estados tienen la obligación de adoptar disposiciones legales y políticas públicas para garantizar el funcionamiento de los medios de comunicación social que utilizan frecuencias según los requerimientos de la libertad de expresión y evitar los excesos de predominio tanto de unos pocos grupos privados, como la acaparación estatal de medios en manos del Estado para reducir el espacio público.

La existencia de un sector comercial robusto en la comunicación es importante para la democracia, pero no alcanza, per se, para tener un sistema democrático con diversidad y pluralidad de voces, por ello es imperativo promover en forma efectiva la existencia de medios de comunicación de distinto tipo de propiedad y naturaleza. El reconocimiento e igualdad de oportunidad para el funcionamiento de las radios y televisión comunitarias y otras sin fines de lucro sigue siendo una asignatura pendiente en varios países de la región. De otro lado, la existencia y financiación de medios de comunicación públicos e independientes de los gobiernos de turno es otro requisito para la existencia de medios diversos, con finalidades comunicacionales diversas. En general, falta mucho camino por recorrer en la región para asegurar la existencia de medios públicos robustos, cuya gestión y programación no esté contaminada por la defensa de los intereses de los gobiernos.

Finalmente, diversos estudios y organizaciones de la sociedad civil han denunciado la existencia de empresarios que acaparan las frecuencias de los países con la adquiescencia de las autoridades a cambio de asegurar una línea editorial docil con el gobierno, con el consiguiente daño para la libertad de expresión y la democracia.

Las empresas culturales o informativas, como en cualquier otro mercado, requieren algún grado de concentración para alcanzar rentabilidad y sustentabilidad, es una consecuencia de cómo operan en la realidad económica. Sin embargo, todos sabemos que la información y la expresión del pensamiento es un bien precioso para los seres humanos y para la existencia misma de la democracia. En este punto hay que ser muy cuidadoso: no es lo mismo tener un espacio público dominado por un solo grupo de medios, ya sea oficial o privado, que tener una sola empresa pública o privada de electricidad. Las reglas

de la legislación antimonopolios de alcance general no siempre es suficiente para abordar la cuestión de la concentración de la industria cultural o informativa.

El Sistema Interamericano ha reiterado que los estados están obligados a desestimular la concentración “indebida” en los medios de comunicación, y que se trata de un objetivo legítimo, pero esa definición parece no ser suficiente en el actual estado de cosas. La Relatoría debe contribuir a desarrollar estándares relativos a cuáles son las medidas o límites adecuados para enfrentar las situaciones de concentración mediática. Habiendo establecido que la limitación o reducción de la concentración excesiva es un fin legítimo en una sociedad democrática, tenemos por delante ahora la tarea de evaluar este tipo de restricción a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad tal y como lo establece el artículo 13.2 de la Convención Americana.

La Relatoría Especial tiene entre una de sus prioridades para el actual mandato, la profundizar en el análisis de estos estándares. Es imperativo colaborar con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y la academia en las formas para dotar a nuestra región de una mayor diversidad y el pluralismo de voces y visiones en los medios de comunicación. Es una tarea que la consolidación de la democracia requiere, no tengo duda de que si lo logramos, estaremos contribuyendo a resolver problemas históricos y endémicos de nuestro hemisferio, derivados de la polarización política, la falta de respeto a la disidencia, la inequidad social y la inclusión de sectores históricamente postergados en la comunicación.

Edison Lanza
Relator Especial para la Libertad de Expresión
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos