

**DERECHO A LA COMUNICACIÓN  
LOS TÉRMINOS DEL DEBATE**

**2015**

**1**

## Introducción

El presente reporte tiene como objetivo ofrecer un panorama general respecto de las discusiones desarrolladas alrededor de la temática del derecho a la comunicación, especialmente su emergencia institucional y su vínculo con algunas dimensiones tradicionalmente ligadas a la libertad de expresión. Esta discusión adquiere actualmente relevancia en América Latina, donde tiene lugar un debate relativo a las definiciones, especificidad y eventual complementariedad entre la idea de libertad de expresión y el derecho a la comunicación. Estas discusiones conceptuales han tenido repercusión en el desarrollo de nuevas legislaciones a nivel regional, como es el caso de Uruguay, Argentina, Ecuador, Colombia y México que incorporan esta perspectiva ya sea en su diseño, como una definición constitucional o mediante el desarrollo de normativas específicas. El examen de las discusiones relativas al derecho a la comunicación y su implementación en normativas específicas a nivel regional puede brindar antecedentes relevantes para la identificación de desafíos en materia de políticas públicas de comunicaciones en Chile, siendo por tanto de especial interés para el Consejo Nacional de Televisión.

## Síntesis de contenidos

A continuación se presenta una síntesis de las principales ideas desarrolladas en este documento:

- En relación a las comunicaciones, las discusiones sobre los derechos humanos tienen su origen en la defensa de *la libertad de expresión*, durante la década de 1940.
- La libertad de expresión es concebida como una condición para el desarrollo de sociedades democráticas.
- Existen importantes obstáculos para el ejercicio eficaz de la libertad de expresión por parte de todos los ciudadanos, encontrándose la capacidad de emitir mensajes, crecientemente concentrada en agentes que poseen mayor capital económico (fenómeno de concentración de medios), marginando a la ciudadanía.
- Como consecuencia, la libertad de expresión, si bien se respeta, no es garantía de una participación activa de la ciudadanía en el campo de los medios.
- En dicho contexto, emerge la noción de *derecho a la comunicación* para incorporar todo tipo de actividades comunicativas que no logran ser promovidas mediante la libertad de expresión tales como la democratización de la emisión de mensajes, la

capacidad de ser escuchados, etc. De este modo, la libertad de expresión se entiende como una dimensión constitutiva, entre otras, del derecho a la comunicación.

- No obstante el interés internacional existente desde finales de la década de 1970 en el término, y de la presencia de la libertad de expresión, de prensa, y de información en distintas declaraciones y convenciones, no existen instrumentos jurídicos vinculantes de carácter supranacional que reconozcan explícitamente el derecho a la comunicación como un elemento que contiene y complementa las libertades previamente mencionadas.
- Asimismo, en la medida que la defensa de la libertad de expresión rinde mayores frutos, algunos comentaristas piensan innecesario crear nuevos derechos como el derecho a la comunicación.
- A nivel latinoamericano, durante los últimos diez años se ha desarrollado legislación novedosa que incorpora de manera más o menos explícita la noción de derecho a la comunicación (Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay y México).
- En el caso de Chile, si bien se protege la libertad de expresión y el pluralismo, no existe legislación que permita abordar de manera adecuada los derechos a la comunicación.
- Una alternativa posible es desplazar el enfoque de las políticas públicas desde una *política de telecomunicaciones* (en términos de regulación de la infraestructura técnica) hacia una *política de medios*, o de *comunicaciones* propiamente tal, que reconozca las transformaciones tecnológicas, regule eficazmente la concentración de medios, equilibre los intereses públicos y privados, garantice la participación ciudadana en todas las etapas del proceso comunicativo, y enfatice discusiones éticas sobre el rol de los medios de comunicación en la sociedad chilena.

## I. Reconocimiento y límites del concepto de derecho de la libertad de expresión

La definición y reconocimiento de derechos humanos relativos al campo de la comunicación tienen su origen en las discusiones internacionales desarrolladas durante la década de 1940 al alero de Naciones Unidas en el marco del diseño e implementación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tales definiciones se ven reflejadas en los instrumentos internacionales emanados por la entidad y sus organizaciones especializadas. A modo de ejemplo, el Artículo 19° de la Declaración Universal de Derechos Humanos formula lo siguiente:

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

(Naciones Unidas, 1948)

Definiciones similares en relación a la libertad de expresión se replican en otros instrumentos desarrollados con posterioridad tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). El artículo 13° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos resguarda el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, que sería entendida como

*(...) la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

(Organización de Estado Americanos, 1969)

Por otra parte, el Artículo 13°, inciso primero, de la Convención sobre los Derechos del Niño declara

*El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.*

(UNICEF, 1989)

Profundizando en lo anterior, esta Convención complementa la libertad de expresión con el derecho a la información de niñas y niños, reconociendo la importancia de los medios de comunicación en la satisfacción de este derecho:

*Artículo 17°: Los Estados reconocen la función de los medios de comunicación y velarán por que niños y niñas tengan acceso a información nacional e internacional, en especial la que promueva su bienestar social, espiritual, moral, físico y mental.*

(UNICEF, 1989)

La defensa de la libertad de expresión y de prensa es considerada como una condición fundamental para el desarrollo de una sociedad democrática (Organización de los Estados Americanos, 2001; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009). Asimismo, la libertad de expresión y la diversidad de los medios de comunicación son consideradas como un elemento que estimula la diversidad de las expresiones culturales (UNESCO, 2005).

## **II. Ejercicio de la Libertad de Expresión vs Concentración de Medios**

La importancia de la noción de libertad de expresión y su adopción en instrumentos jurídicos a nivel internacional se remonta a mediados del siglo XX. No obstante, no es sino hasta finales de la década de 1960 que desde el campo académico así como de las políticas públicas de diversos países, comienza a ser abordada de manera crítica. El carácter complejo bajo el cual se han venido configurando su concepción y resguardo ha generado –en el largo plazo– tensiones entre su entendimiento como requisito de democratización, su funcionamiento económico y su uso como legitimación para la instalación de una cierta homogeneización cultural a nivel global por parte de las industrias de las comunicaciones (Van Cuilenburg & McQuail, 2003; González, 2014). Al respecto, se ha indicado que uno de los principales límites o sesgos que tendría la noción de libertad de expresión es identificar únicamente al Estado como un posible obstáculo para ella (mediante la censura) y no como garante del ejercicio de dicho derecho, ignorando mayormente los fenómenos de concentración de medios en manos de agentes privados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido, Recurso electrónico: <http://www.uchile.cl/noticias/86524/derecho-a-la-comunicacion-reflexiones-sobre-un-debate-pendiente>

En este sentido, uno de los principales obstáculos al concepto de libertad de expresión consiste en los fenómenos de concentración de la industria de las comunicaciones, que tienen como consecuencia la reducción de la participación de otros actores comunicacionales en el campo, reduciendo la pluralidad de voces y mensajes circulantes, reproduciendo barreras de acceso a la producción de medios, e impactando de manera negativa en el interés público del campo de las comunicaciones (Becerra, 2014). La concentración de medios impacta directamente en la capacidad de diversos actores sociales de participar en el mercado de los medios lo que podría menoscabar una representación equitativa de diversos grupos sociales en los contenidos transmitidos por los medios (CNTV, 2015).

En este sentido, las libertades de expresión, de prensa e información, tradicionalmente entendidas, sólo estarían garantizadas para quienes cumplen un rol en la producción o emisión de información, históricamente dueños de medios y profesionales, sin una mirada que incorpore abiertamente a la ciudadanía en el ejercicio de tales derechos (Loreti, 1995).

### **III. Emergencia del concepto de *derecho a la comunicación***

En el contexto anteriormente descrito, y como alternativa para dar más precisión a libertades que deberían ser garantizadas a todos los agentes sociales sin perjuicio de su disponibilidad de recursos o su acceso a medios de comunicación, emerge en el debate el concepto de *derecho a la comunicación*, estableciendo una corriente nueva de discusión.

La noción fue propuesta por primera vez en 1969 por Jean D’Arcy como la necesaria extensión a toda la ciudadanía del derecho a la libertad de información consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en un contexto en que la concentración de la capacidad de emitir mensajes en los medios limita el ejercicio mismo de tal libertad. D’Arcy pone énfasis en el aprovechamiento del desarrollo tecnológico para la constitución de un derecho real a la comunicación en todas sus formas (D’Arcy, 1969).

En la misma línea, el gobierno de Canadá indicaba ya en 1971 que en una era de “(...) comunicaciones totales, el derecho a la libertad de reunión y de libre expresión podrían ya no ser suficientes. Mucha gente es incapaz de comunicarse; no reciben los mensajes distribuidos por los sistemas de comunicación, carecen del conocimiento para usarlos, y por

sobre todo, se les ha privado de la oportunidad de enviar mensajes a través de ellos” (Department of Communications, 1971: 28).

Asimismo, en el contexto latinoamericano y en forma promisorio, Luis Ramiro Beltrán abogaba por la necesidad de ampliar las discusiones regionales centradas en los aspectos técnicos y educacionales de los medios en nuestros países, incorporando a la regulación de la libertad de prensa y la concesión del espectro radioeléctrico una mirada transversal a los distintos medios y por el abordaje de estos bajo la figura de un sistema nacional que debía ser garantizado mediante una política de comunicación (Beltrán, 1976), modalidad que actualmente podría ser considerada como una política integral de medios.

A finales de la década de 1970 UNESCO comienza a interesarse en los debates relacionados con el concepto de derecho a la comunicación. En efecto, la vigésima sesión de la Conferencia General de UNESCO en 1978 dispone la investigación en profundidad del concepto, mediante estudios, reuniones, consultas, además de otras medidas. Entre los documentos más relevantes de dicha iniciativa se encuentra el reporte *Many Voices One World*, comúnmente conocido como *Informe MacBride* (International Commission for the Study of Communication Problems, 1980).

El informe identificó una serie de desafíos para las comunicaciones en el último cuarto del siglo XX, entre las cuales se describen las tensiones entre las dimensiones económicas, políticas y culturales de los medios de comunicación, las transformaciones de los soportes como producto de los avances tecnológicos, y particularmente en lo que respecta al derecho a la comunicación, las inequidades en la producción de contenidos, la concentración de medios y los problemas en los flujos de circulación de información.

A partir de estos aportes, la contribución del Informe MacBride junto a la discusión de los alcances internacionales del concepto de *derecho a comunicar* es la incorporación de una agenda crítica de trabajo para el desarrollo de políticas públicas en el campo de las comunicaciones. Dichas políticas deberían orientarse a la instalación de un Nuevo Orden para la Información y las Comunicaciones, el que contribuiría al desarrollo y la armonía entre las naciones.

Por otra parte, entre las debilidades que la misma comisión redactora de UNESCO reconoció, fue la ausencia de definiciones estandarizadas, en especial respecto de las nociones de Comunicación e Información. Asimismo, si bien se presenta el derecho a comunicar, los

miembros de la comisión advierten que se trata de un derecho aún no reconocido internacionalmente. Asimismo, existiría una tendencia a glorificar las soluciones tecnológicas.

Por otra parte, conviene destacar que, el carácter crítico del informe respecto del rol de la industria de las telecomunicaciones ocasionó que Estados Unidos y el Reino Unido abandonaran UNESCO por un lapso de diez años. A partir de este hecho, es posible advertir el desarrollo diferenciado de políticas con un importante énfasis en el interés público de los medios y los derechos ciudadanos (como en Europa continental) y otras con un mayor énfasis en la promoción de la industria (como en el caso angloparlante).

UNESCO continuó desarrollando el concepto de derechos de comunicación, y realizó un reporte del estado de su ejercicio en 1981 (Fischer, 1981). Dicho reporte reconoce la amplitud del concepto, la ausencia de una definición consensuada, y la necesidad de incorporar mecanismos de monitoreo de tipo cuantitativo y cualitativo para su conocimiento, entre otras dimensiones. Con posterioridad, UNESCO continuará orientando sus esfuerzos mayormente hacia la protección de la libertad de expresión y de información, sin abordar explícitamente el derecho a la comunicación según se ha reseñado.

#### **IV. Derecho a la Comunicación y rol del Estado**

Como consecuencia de estos debates, y a pesar de las dificultades en su reconocimiento, la idea de derecho a la comunicación comienza a ser entendida como un campo de derechos humanos amplio del cual formaría parte la libertad de expresión pero que no se agota en ella.

A modo de ejemplo, es posible proponer que los derechos a la comunicación comprenden, además de la expresión, toda actividad que corresponda a otros eslabones del proceso de comunicación social, como el derecho a la información, a ser escuchado, ser entendido, poder responder, entre otros (CRIS Campaign, 2005; Raboy & Shtern, 2010; Loretti & Lozano, 2014). A diferencia de las posturas tradicionales que ven en la intervención de las instituciones públicas un obstáculo para el ejercicio de la libertad de expresión; al referirnos a la garantía del derecho a la comunicación es necesario un rol activo del Estado como protector y facilitador (Loreti & Lozano, 2012).



Por otra parte, en el campo de las políticas públicas en materia de comunicación es posible apreciar un progresivo acercamiento hacia las nociones de derecho a la comunicación. No obstante, conviene tener en cuenta que los paradigmas de las políticas de medios de comunicación siguen desplazándose permanentemente entre el desarrollo tecnológico de las industrias, el fortalecimiento de los agentes privados y la promoción del interés público de los Estados.

En este sentido, es necesario reconocer la importancia histórica de la noción de derecho a la comunicación en la identificación de desafíos a la libertad de expresión. Sin embargo, para algunos investigadores la progresiva ampliación de los elementos constitutivos de la libertad de expresión y su creciente garantía institucional harían innecesaria la idea de derecho a la comunicación.

Considerando lo anterior, el Estado enfrenta permanentes retos en materia de regulación a partir de las tensiones entre su rol en la regulación de las comunicaciones y la percepción de su amenaza a la libertad de expresión (Van Cuilenburg & McQuail, 2003). En este sentido, el Estado juega un papel de relevancia en la promoción de la incorporación de nuevos actores, especialmente de la sociedad civil, al ejercicio del derecho de la libertad de expresión, y por ende, al derecho a la comunicación en un sentido más amplio (Becerra, 2014).

## **V. Ejemplos de legislación a nivel regional**

En América Latina a partir de la segunda mitad de la década del 2000, y debido al escenario de concentración de medios que afecta a la industria de las comunicaciones en la región, se comienza a discutir activamente en la academia y las políticas públicas, la necesidad de incorporar el derecho a la comunicación como un complemento a la libertad de expresión.

Si bien, como se ha dicho, existen ciertas dudas en el medio académico respecto de la necesidad de la incorporación de nuevos derechos en este campo (lo que podría mermar los esfuerzos de fortalecimiento de la libertad de expresión), existen algunas legislaciones de países de la región que han reconocido en menor o mayor medida el derecho a la comunicación en sus marcos jurídicos. A continuación se describe la implementación de la noción de derecho a la comunicación en la legislación de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay y México.

### ***a. Argentina***

La legislación actual de comunicaciones en Argentina es un caso de interés en lo referente al reconocimiento y protección de algunos de los componentes del derecho a la comunicación. En efecto, la Ley 26.522 *Servicios de Comunicación Audiovisual* de 2009 define como su objetivo el “(...) abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Artículo 1°).

Esta ley se fundamenta en el reconocimiento de que los servicios audiovisuales son actividades de interés público, de importancia en el desarrollo sociocultural “por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones” (Artículo 2°). El carácter de interés público de los servicios de comunicación fundamenta la participación del Estado, salvaguardando el derecho a la información, la participación, el Estado de Derecho y la libertad de expresión. El propósito de la Ley es promover la diversidad y universalidad en el acceso y participación, sobre la base de la igualdad de oportunidades de los habitantes para acceder a los servicios audiovisuales.

La protección y promoción del ejercicio del derecho a la comunicación se menciona nuevamente entre los objetivos específicos de la Ley. En efecto, el primer objetivo específico de la legislación, reitera los fines de promover y garantizar el “ejercicio del derecho de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos” (Artículo 3°). Asimismo, se incluye entre sus objetivos específicos “la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento que priorice la alfabetización mediática”, entre otros fines de desarrollo cultural.

### ***b. Ecuador***

En Ecuador el derecho a la comunicación se encuentra protegido en la misma Constitución de la República de 2007. El artículo 16° indica que todas las personas, de manera individual o colectiva, tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; a la creación de medios de comunicación social y al uso en igualdad de condiciones del espectro radioeléctrico; el acceso para personas con discapacidad; y a la integración de otros espacios de participación en el campo de la comunicación.

Asimismo, el Artículo 17° de la Constitución ecuatoriana identifica las responsabilidades del Estado en la garantía del derecho a la comunicación, entre las que se encuentra la asignación transparente de las frecuencias del espectro radioeléctrico; el apoyo a la creación de medios públicos y privados; y la detención de monopolios.

Finalmente, el Artículo 384° indica que el sistema de comunicación social debe asegurar “el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana”.

Sobre la base de lo anterior, la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, creada como mecanismo legislativo para garantizar el ejercicio eficaz de los derechos de comunicación libre, desarrolla diversos ámbitos vinculados con el derecho a la comunicación según ha sido discutida con anterioridad. Entre ellas se encuentran los siguientes:

- Derecho a recibir información pública veraz (Artículo 22°).
- Derecho a la rectificación (Artículo 23°).
- Derecho a réplica (Artículo 24°).
- Derecho a la libertad de información (Artículo 29°).
- Derecho a la creación de medios de comunicación (Artículo 33°).
- Acceso a frecuencias del espectro radiofónico (Artículo 34°).
- Acceso universal a las tecnologías de información y la comunicación (Artículo 35°).
- Derecho a la comunicación intercultural y plurinacional (Artículo 26°).
- Acceso a las personas con discapacidad (Artículo 37°).
- Derecho a la participación ciudadana (Artículo 38°).

No obstante la relevancia que adquiere el derecho a la comunicación en la legislación ecuatoriana, existe un debate robusto en relación a las atribuciones que adquiere el Estado en materia de regulación de las comunicaciones, las que para importantes actores de dicho debate –tales como la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA-, aparecen como excesivas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en septiembre de 2015 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos) manifestó su preocupación por algunas atribuciones del Estado ecuatoriano que establecen “restricciones inaceptables a la libertad de expresión y asociación en el país, dándole poder a las autoridades estatales para cerrar organizaciones basadas en condiciones muy amplias y ambiguas”. Recurso electrónico: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1004&IID=2>.

### ***c. Colombia***

La Constitución Política de Colombia de 1991, si bien no explicita el derecho a las comunicaciones, contiene disposiciones que pueden vincularse con su ejercicio de manera bastante cercana. A modo de ejemplo, en su Artículo 20° se garantiza a toda persona “la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, las de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación”.

Sobre la base de dicho antecedente, la Ley N° 1341 de 2009, que define principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, contiene entre sus principios la protección explícita de los derechos a la comunicación, entre otras dimensiones vinculadas con éste.

El primer principio de la ley refiere a la prioridad del acceso y uso de las TICs en la producción de contenidos. Asimismo, el principio séptimo dispone el “derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC” (Artículo 2°). La Ley N°1341 identifica como componentes del derecho a la comunicación los siguientes derechos asociados:

- La libertad de expresión y de difundir el pensamiento y las opiniones.
- La libertad de informar y recibir información veraz e imparcial.
- El derecho a la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y otros bienes y valores de la cultura.

### ***d. Uruguay***

A finales de 2014 en Uruguay se aprobó la Ley N°19.307 sobre servicios de comunicación audiovisual, regulando las actividades de radio y televisión. La ley considera los servicios de comunicación audiovisual como soportes para el ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de información, declarándolos de interés público.

Asimismo, la ley busca evitar la concentración de medios tanto en personas como en empresas o grupos económicos. Incorpora además cuotas de emisión de contenidos nacionales audiovisuales y musicales.

El Artículo 7° de la mencionada ley enumera entre sus objetivos los siguientes principios y finalidades:

- Ejercicio del derecho a la libre expresión de informaciones y opiniones.
- Garantía del derecho de las personas a acceder a una pluralidad de informaciones y opiniones.
- Facilitación del debate democrático y promoción de la participación democrática en los asuntos públicos.
- Elaboración y fomento de la producción de contenidos y aplicaciones nacionales mediante el empleo de recursos humanos nacionales: artísticos, profesionales, técnicos y culturales.
- Difusión y promoción de la identidad nacional, así como del pluralismo y diversidad cultural de Uruguay.
- Promoción del conocimiento de las producciones culturales uruguayas, las artes, la ciencia, la historia y la cultura.
- Apoyo a la integración social de grupos sociales vulnerables.

No obstante lo anterior, la ley explícitamente excluye internet, el comercio electrónico, la prensa escrita y no explora con profundidad los fenómenos de convergencia de medios, lo que impide por una parte denominarle como una “ley de medios” en el sentido integral del sistema transversal de medios propuesto por Beltrán (1976), siendo únicamente una ley específica de servicios audiovisuales.

Producto de los antecedentes planteados, es posible afirmar que si bien la ley no invoca de manera explícita el derecho a la comunicación, sí proporciona elementos suficientes como para considerarle parte del conjunto de legislación regional que incorpora en sus normativas la temática del derecho a la comunicación.

#### ***e. México***

En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido sometida a diversos procesos de reforma mediante los cuales se han incorporado, entre otras medidas, disposiciones relativas a la protección de derechos vinculados al campo de las comunicaciones. En relación a ello, destacan los siguientes artículos:

- Artículo 6°: contiene disposiciones relativas al derecho a la información, a la transparencia de la información pública y la garantía del acceso de la población a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Al mismo tiempo, el artículo dispone la creación de un organismo público de radiodifusión, con participación ciudadana.
- Artículo 7°: dispone la protección de la libertad de emitir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. Asimismo, dispone la eliminación de la censura previa, y garantiza la disponibilidad de medios materiales para la difusión de las opiniones e ideas.

Ambos artículos adquirieron su forma actual mediante una reforma correspondiente al año 2013.

Por otra parte, durante 2014 se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Entre algunas de las novedades que incorpora la mencionada ley, se encuentran el reconocimiento de la convergencia de medios, la prohibición de la discriminación por motivos de origen étnico, género, edad, discapacidad, salud, religión, entre otras dimensiones. Contempla el otorgamiento de licencias sobre el espectro radioeléctrico para fines sociales, culturales, educativos o científicos, reconociendo además el acceso a comunidades y pueblos originarios. Asimismo, la Ley crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones, organismo público autónomo encargado de la regulación, la promoción de la competencia, el desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión y la defensa de los derechos de las audiencias.

En efecto, la ley expone con detalle los derechos de las audiencias que reconoce, entre los que se incluyen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico; la distinción entre noticia, opinión, publicidad y contenido de los programas; el ejercicio del derecho de réplica; la calidad técnica de las transmisiones; la prohibición de toda discriminación; el respeto de los derechos humanos; la protección de menores y la igualdad de género. Asimismo, las personas en situación de discapacidad tienen derecho a contar con servicios que faciliten su acceso a los contenidos.

Finalmente, y en relación a la problemática de la concentración de medios, la ley mexicana dispone mecanismos de identificación de “agentes económicos preponderantes”. Esto, con el fin de implementar medidas que resguarden la competencia y libre concurrencia en materia de medios.

A partir de lo anterior, es posible concluir que si bien la legislación mexicana no reconoce expresamente el derecho a la comunicación, si incorpora disposiciones relativas a derechos y libertades específicas que permiten extender la participación de la sociedad mexicana en el campo de las comunicaciones. A modo de ejemplo, la libertad de expresión es complementada con el derecho a la información, el que además es detallado en los derechos de las audiencias; por último, la identificación de agentes preponderantes es un importante avance en el control de los procesos de concentración de medios.

## **VI. El escenario en Chile**

En Chile existen diversos instrumentos jurídicos que se vinculan con las discusiones sobre libertad de expresión y derecho a la comunicación. A continuación se exponen algunas de las principales convergencias entre las definiciones involucradas en el debate y la legislación existente en el país respecto del campo de las comunicaciones.

La Constitución Política de la República en su artículo 12° entrega las siguientes disposiciones fundamentales:

- El resguardo de la libertad de emitir opinión e informar sin censura previa, bajo cualquier medio.
- Limitación de la acción del Estado, el que no podrá sostener el monopolio de los medios de comunicación<sup>3</sup>.
- Se indica expresamente que toda persona (natural o jurídica) puede fundar periódicos.
- La Constitución indica que el Estado, las universidades y los privados pueden operar estaciones de televisión, disponiendo la creación del Consejo Nacional de Televisión.

---

<sup>3</sup> Cabe resaltar que si bien se hace mención al impedimento de un monopolio por parte del Estado, los informes históricos que se han hecho en Chile acerca de la concentración de medios (Mattelart 1970; Portales, 1984; Cortés, 1987 y Sunkel y Geoffroy, 2001) aluden a un sistema que tiende al duopolio u oligopolio. Becerra (2014) advierte que con el fin de establecer sistemas equilibrados de medios se requiere asegurar que el intercambio de la información, ideas y opiniones sean diversos para asegurar la capacidad deliberativa de una sociedad democrática, principio que subyace tanto en la libertad de expresión, el acceso a bienes y servicios culturales y el derecho a la comunicación. Al respecto, el informe anual (2009) de la Relatoría para la Libertad de Expresión establece entre las condiciones para el ejercicio de este derecho la pluralidad en los medios y la aplicación de normas antimonopolio.

Como consecuencia, es posible observar que la Constitución de Chile protege la libertad de expresión y la libertad de prensa. Esta protección se encuentra a su vez refrendada y detallada en la Ley N°19.733 *sobre las libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo*, de 2001. Asimismo, la legislación chilena contempla disposiciones relativas a facilitar el acceso a los medios de comunicación para personas con discapacidades, descritas en la Ley N°20.422.

Un antecedente reciente lo constituye la promulgación –en 2014- de la Ley N° 20.750 sobre televisión digital terrestre, que introduce modificaciones a la Ley N°18.838. El Artículo 1° de dicha ley define aquellos principios que debe observar la programación que ofrecen las estaciones de televisión, entre los que se encuentra la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres.

Asimismo, la ley describe en detalle lo que será entendido como pluralismo, definido como el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual y de identidad de género.

Finalmente, mediante esta ley se incorpora el reconocimiento de las indicaciones relativas a las comunicaciones presentes en los tratados internacionales ratificados por Chile, varios de los cuales contienen disposiciones que pueden ser consideradas como elementos constitutivos del derecho a la comunicación, tales como la libertad de expresión y el derecho a la información, entre otros.

Por otra parte, y a diferencia de los casos regionales explorados, si bien la legislación en Chile discute elementos de pluralismo y libertad de expresión, no se incorporan explícitamente las definiciones sobre el derecho a la comunicación en lo referente a la producción de contenidos.

En este sentido, conviene tener en cuenta que para Chile la definición jurídica del pluralismo se enfoca fundamentalmente en la representación de diversos agentes en los soportes audiovisuales, mientras que a nivel internacional se vincula con la concentración de medios en tanto garantía de diversidad de mensajes, posibilitando la entrada de nuevos ciudadanos a la industria. Esta característica implica una ausencia de regulación específica en Chile



referida a la concentración de medios. Dicho escenario ha llevado a afirmar al Instituto Nacional de Derechos Humanos que “la concentración en la propiedad de los medios de comunicación existente en Chile implica una afectación de la libertad de expresión tanto en su dimensión individual (derecho de todas las personas a expresarse), como social (acceso a fuentes plurales de información por parte de la sociedad)” (INDH, 2012: 318).

Sobre la base de lo anterior, algunos académicos nacionales abogan por el establecimiento y clarificación de los vínculos y diferencias entre libertad de prensa, la concentración de medios y el derecho a la comunicación. Efectivamente, a juicio de Gustavo González, la libertad de expresión es parte constitutiva del derecho a la comunicación, que debe ser entendido como un principio más amplio (González, 2014). La libertad de expresión consistiría en el derecho a decir, expresar y manifestar; mientras que el derecho a la comunicación es el derecho de cada ciudadano de participar activamente en las distintas etapas del proceso comunicativo.

De acuerdo al especialista, las libertades que conforman el derecho a la comunicación no pueden reducirse a parámetros o definiciones legales para las cuales el Estado es identificado como el único garante o amenaza de dichos principios (como ocurre, por ejemplo, al considerar al Estado como el principal obstáculo para la libertad de expresión, mediante la censura). Sería, por tanto, necesario identificar otro tipo de agentes sociales que impiden el ejercicio de estos derechos, en particular los privados. En esta línea de pensamiento, y producto de los fenómenos de concentración de medios, la libertad de prensa en nuestro país no sería absoluta, pues la posibilidad de crear medios y expresarse en ellos está determinada por el poder económico<sup>4</sup>.

Tomando en cuenta los antecedentes formulados para el caso de Chile, a juicio de González, sería posible identificar dos importantes tendencias contemporáneas que exigen discusiones conceptuales y redefiniciones jurídicas en relación a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación:

- En primer lugar, asistiríamos a un fortalecimiento y diversificación de los medios independientes en el ámbito comunitario, promovido por el creciente acceso a la tecnología en el país.

---

<sup>4</sup> Recurso electrónico: <http://www.uchile.cl/noticias/86524/derecho-a-la-comunicacion-reflexiones-sobre-un-debate-pendiente>

- En segundo lugar, podríamos observar un aumento de los complejos monopólicos y oligopólicos en los medios tradicionales, los que se diversifican en distintas plataformas.

Asimismo, y en el contexto contemporáneo de discusión política sobre el diseño de una nueva Constitución para el país, algunas organizaciones de la sociedad civil han hecho propuestas de políticas públicas de comunicación orientadas por los principios del derecho a la comunicación. Entre las recomendaciones se encuentra el reconocimiento del derecho humano a la comunicación, la regulación del sistema de medios de comunicación, la promoción del pluralismo, el fomento de los medios regionales, locales y comunitarios, la definición de internet como un servicio público universal, el fomento de la formación crítica y participativa de la ciudadanía, entre otras medidas (PolComChile, 2013).

Del mismo modo, el Colegio de Periodistas de Chile ha participado en campañas de difusión del derecho a la comunicación en el marco de discusión sobre el proceso constituyente<sup>5</sup>. Finalmente, diversos investigadores y periodistas nacionales han llevado a cabo encuentros de reflexión de carácter participativo y publicaciones que han estimulado el debate público respecto del derecho a la comunicación (Observatorio de Comunicación y Medios, 2014), mediante la acción coordinada en agrupaciones como la Red Académico Profesional por la Democratización de las Comunicaciones y el Programa de Libertad de Expresión y Ciudadanía de la Universidad de Chile.

## **Conclusiones**

El escenario conceptual de políticas públicas regionales y de carácter nacional expuesto, pone en evidencia la necesidad de promover una discusión crítica respecto de las políticas públicas en el campo de las comunicaciones, que a su vez se traduzca en transformaciones activas en las acciones de los organismos públicos y privados en la materia.

Es posible observar a nivel latinoamericano, diversas estrategias regulatorias por parte de diferentes países respecto de la adopción de los términos del debate entre libertad de expresión y derecho a la comunicación. A modo de ejemplo, en los casos de Uruguay y México, si bien no se reconoce explícitamente el derecho a la comunicación, se incorporan

---

<sup>5</sup> Para mayor información sobre <http://www.aunlallevan.cl/>

disposiciones legales (incluso a nivel constitucional) que garantizan la expansión del derecho a la libertad de expresión, incorporando otros elementos afines como la convergencia de medios o el derecho a la información. Por otra parte, los casos de Colombia, Argentina y Ecuador han desarrollado importantes esfuerzos legislativos tanto a nivel constitucional como a nivel de leyes específicas que han permitido un reconocimiento explícito del derecho a la comunicación y sus diferentes condiciones como la libertad de expresión, de información, la convergencia y la puesta de trabas a la instalación de monopolios de medios tanto a nivel público como privado.

Considerando lo anterior, para algunos autores es necesario distinguir entre una política de telecomunicaciones y una política de medios o de comunicaciones en un sentido amplio. Una política de telecomunicaciones pondría énfasis en la regulación de los elementos técnicos y tecnológicos de los soportes de comunicación. Por otra parte, una política de medios enfatizaría discusiones sobre libertad, diversidad, calidad de contenidos y responsabilidad pública necesariamente a través de diversos soportes tecnológicos (Van Cuilenburg & McQuail, 2003).

En relación a ello, el principal desafío que enfrentan las políticas de comunicaciones es la convergencia de medios. La noción fue anticipada por el Informe MacBride y estudiada en profundidad e implementada en las políticas de comunicaciones de Estados Unidos y Europa desde la década de 1990, bajo los principios de la Sociedad de la Información (Office of Technology Assessment, 1990; Commission of the European Communities, 1997). La convergencia de medios ofrecería desafíos en relación a tres conceptos claves alrededor de los cuales deberían articularse nuevas políticas públicas de medios (Van Cuilenburg & McQuail, *op.cit.*):

- a. La libertad de comunicación: Es el principio máximo de toda política de comunicaciones, y es definida como la independencia de la comunicación respecto de fuerzas políticas, económicas o de otra naturaleza, a la vez que incluye todas las actividades posibles de realizar con dicha libertad.
- b. Acceso a las comunicaciones: La libertad no sería posible sin la posibilidad de que individuos, grupos, organizaciones e instituciones compartan los recursos comunicacionales; vale decir, participen en el mercado de servicios de distribución y en el mercado de contenido y servicios de comunicación, tanto como receptores así como emisores.

- c. Control/Accountability: supone el control sobre el acceso y la capacidad de dar respuesta pública respecto de ese acceso y uso. Requiere un equilibrio entre el interés público y los derechos privados y personales individuales y colectivos.

Considerando lo anterior, las transformaciones tecnológicas, la participación de la ciudadanía en todas las etapas de los procesos comunicativos, la regulación de la concentración de medios y el equilibrio entre el interés público y los derechos privados son algunos de los principales desafíos que enfrentan las políticas de comunicaciones a nivel nacional y regional en lo relativo al derecho a la comunicación. En relación a ello, especial relevancia adquieren organismos reguladores como el Consejo Nacional de Televisión, en términos de diseño e implementación de políticas públicas que hagan posible una democratización efectiva de las comunicaciones en el país.

## **Bibliografía**

Becerra, Martín (2014). *Concentración de medios y libertad de expresión*. Documento de trabajo. Atlanta: The Carter Center.

Beltrán, Luis Ramiro (1976). "Políticas nacionales de comunicación en América Latina: los primeros pasos". En *Nueva Sociedad*, N°25. Pp. 4-34.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Consejo Nacional de Televisión (2014). "Encuentro Internacional Medios y Democracia. Desafíos en tiempos de convergencia Tecnológica". Documento de trabajo interno. Santiago: CNTV.

Consejo Nacional de Televisión (2015). *Estudio bibliográfico: Análisis de la discusión internacional sobre pluralismo y diversidad en televisión*. Santiago: CNTV.

Commission of the European Communities (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecom, Media and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation: Towards an Information Society Approach*. Brussels: CEC.

CRIS Campaign (2005). *Assessing Communication Rights: a Handbook*. Toronto: WACC.

D'Arcy, Jean (1969). "Direct Broadcast Satellites and the Right of Man to Communicate". EN *EBU Review*, 118. Pp: 14-18.

Department of Communications of Canada (1971). *Instant World: A Report on Telecommunications in Canada*. Ottawa: Department of Communications.

Fischer, Desmond (1981). *The Right to Communicate: A Status Report*. Paris: UNESCO.

González, Gustavo (2014). "Derecho a la Comunicación. Nuevos escenarios, viejos conflictos". En Observatorio de Comunicación (2014). *II Jornadas Participativas sobre*

*Libertad de Expresión y Leyes de Medios*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

International Commission for the Study of Communication Problems (1980). *Many Voices One World*. Paris: UNESCO.

Instituto Nacional de los Derechos Humanos (2012). *Informe anual 2012. Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Santiago: INDH.

Loretti, Damián (1995). *El derecho a la información. Relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires: Paidós.

Loretti, Damián & Lozano, Luis (2012). "EL rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación". En *Revista Derecho Público*, Año I, N°1. Pp. 29-55.

\_\_\_\_\_ (2014). *El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York: Naciones Unidas.

Observatorio de Comunicación (2014). *II Jornadas Participativas sobre Libertad de Expresión y Leyes de Medios*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Office of Technology Assessment (1990). *Critical Connections: Communication for the Future*. Washington: U.S. Government Printing Office.

Organización de los Estados Americanos (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Políticas Públicas de Comunicación (2013). *Por el Derecho a la Comunicación: dimensiones de una política pública de comunicación*. Santiago: PolComChile.

Raboy, Marc & Shtern, Jeremy (2010). *Media divides: communication rights and the right to communicate in Canada*. Vancouver: UBC Press.

UNESCO (2005). *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. París: UNESCO.

Van Cuilenburg, Jan & McQuail, Denis (2003). "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm". En *European Journal of Communication*, 18. Pp: 181-207.