



Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión

DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA DIVERSIDAD EN LA TRANSICIÓN DIGITAL TERRESTRE

El Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de 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 para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP),

Habiéndose reunido en Pretoria el 5 de abril de 2013, y tras haber discutido estas cuestiones conjuntamente con la asistencia de ARTÍCULO 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión (ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression) y el Centro para la Libertad y la Democracia (Centre for Law and Democracy);

Recordando y reafirmando nuestras Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999, el 30 de noviembre de 2000, el 20 de noviembre de 2001, el 10 de diciembre de 2002, el 18 de diciembre de 2003, el 6 de diciembre de 2004, el 21 de diciembre de 2005, el 19 de diciembre de 2006, el 12 de diciembre de 2007, el 10 de diciembre de 2008, el 15 de mayo de 2009, el 3 de febrero de 2010, el 1 de junio de 2011 y el 25 de junio de 2012;

Enfatizando, una vez más, la importancia fundamental de la libertad de expresión, en sí misma y en cuanto herramienta esencial para la defensa de todos los demás derechos, como elemento central de la democracia y condición esencial para el avance de los objetivos de desarrollo;

Reconociendo las posibilidades que ofrece un sistema sólido y diverso de medios de comunicación para promover el libre intercambio de información e ideas en la sociedad, al ofrecer oportunidades de expresión y responder a las necesidades informativas y otros intereses, y contribuir así a la democracia, la cohesión social y una amplia participación en la toma de decisiones;

Preocupados por el hecho de que, en numerosos países, las consideraciones comerciales y políticas han dominado los debates y la formulación de políticas sobre transición hacia la señal digital terrestre (desconexión o transición digital) en detrimento de los derechos humanos, especialmente aspectos relativos a la libertad de expresión, incluida la diversidad, y la protección de los derechos de espectadores y oyentes;

Recordando que las frecuencias radioeléctricas son un recurso público para la libertad de expresión, y que los Estados tienen la obligación de gestionar adecuadamente este recurso, incluido el “dividendo digital”, a fin de promover en la mayor medida posible el interés general;

Destacando que los Estados tienen la obligación de promover y proteger el derecho a la libertad de expresión y a la igualdad y diversidad de los medios, así como de brindar recursos efectivos en caso de violación de tales derechos, también en el proceso de transición digital;

Considerando que, si no se planifica y gestiona adecuadamente, la transición digital podría exacerbar el riesgo de que se produzca una concentración indebida de la propiedad y el control de los medios de radio y televisión;

Atentos al riesgo de que la gestión deficiente del proceso de transición digital pueda redundar en la reducción del acceso a servicios de radiodifusión por parte de sectores menos favorecidos de la población (creando así una brecha digital) y/o en la imposibilidad de los medios con menores recursos, en particular servicios locales y comunitarios, de continuar operando, lo cual socavaría el pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación;

Sabiendo que si bien siempre es importante adoptar un enfoque planificado de la asignación del espectro general, esto adquiere incluso mayor relevancia en el contexto de la transición digital, debido a la creciente competencia por los recursos del espectro, incluida la tecnología móvil, así como la distribución de canales a través de multiplexores;

Destacando la necesidad de que los procesos para la adopción de decisiones vinculadas con la transición digital permitan la mayor transparencia y participación posible, en vista del amplio impacto de estas determinaciones, incluso para la libertad de expresión;

Conscientes de la inmensa complejidad de las elecciones que deben efectuarse en el contexto de la transición digital, que implican aspectos de derechos humanos, comerciales, tecnológicos, recursos públicos, intereses de los consumidores y otras consideraciones de interés público, que varían considerablemente según el Estado, lo cual imposibilita adoptar un enfoque único;

Conociendo el número relevante de estándares internacionales sobre libertad de expresión, así como recomendaciones y estándares internacionales y regionales específicos sobre transición digital;

Adoptamos, en San José de Costa Rica, el 3 de mayo de 2013, la siguiente Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre:

1. Principios generales

- a. Los Estados deberían asegurar que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad en las señales.
- b. Los Estados deberían asegurar que las decisiones sobre transición digital terrestre se adopten en un marco de transparencia y plena consulta, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes. Para ello, una posibilidad es crear un foro integrado por múltiples actores interesados que se ocupe de supervisar el proceso de consulta.
- c. Los Estados deberían 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. Esto puede incluir la adopción de decisiones que requieren buscar un punto de equilibrio entre aspectos de calidad (como la disponibilidad de televisión de alta definición) y cantidad (como el número de canales), según el grado de presión sobre el espectro.
- d. Si bien las principales decisiones sobre políticas relativas a transición digital terrestre deben ser adoptadas por el gobierno, la implementación de tales decisiones solamente tendrá carácter legítimo cuando esté a cargo de un organismo exento de injerencias injustificadas de índole política, comercial o de otro tipo, conforme lo exigen las normas internacionales de derechos humanos (es decir, una autoridad de regulación independiente).
- e. El proceso para la asignación de licencias de radiodifusión debería ser regulado estrictamente por ley, y llevarse a cabo en función de criterios claros, objetivos, transparentes y democráticos. Esto incluye la necesidad de que el marco jurídico sea lo suficientemente claro como para evitar acciones arbitrarias, incluidas aquellas que respondan a la línea editorial de

la emisora, exigir que las decisiones se fundamenten y se difundan públicamente y permitir el control judicial de las decisiones.

- f. Si bien la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha establecido plazos indicativos para la desconexión de la televisión analógica terrestre, no existe un proceso global equivalente para los servicios analógicos de radio. Los Estados deberían evaluar los beneficios que reportaría al interés público general poner en marcha un proceso de transición digital, especialmente uno que conlleve la desconexión analógica, para los servicios de difusión de radio, si convendría postergar esta consideración para un momento futuro o si acaso parte del espectro debería reservarse para señales de radio analógicas, al menos durante el futuro próximo.

2. Procesos relativos a políticas públicas claves

- a. Las decisiones sobre políticas públicas claves —tales como qué infraestructura tecnológica (*backbone*) se utilizará para la transmisión digital terrestre, la planificación general del espectro, el enfoque sobre asignación de multiplexores y los roles que corresponden en cada caso a la autoridad de regulación, las emisoras existentes y las fuerzas del libre mercado— deberían garantizar el respeto de la libertad de expresión y un equilibrio entre los distintos intereses contrapuestos, considerando las circunstancias del país.
- b. Las autoridades de regulación deberían contar 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.
- c. Cuando los multiplexores son operados por proveedores de contenidos u operadores independientes, se deberían establecer normas claras sobre asignación de capacidad (o capacidad adicional) del multiplexor, incluso, y según corresponda, para asegurar que tal asignación se produzca en forma justa, transparente y no discriminatoria. Esto reviste especial importancia en países donde hay un único multiplexor.

3. Promover la diversidad y otras metas vinculadas

- a. Las políticas y los procesos de otorgamiento de licencias de los Estados vinculados con la transición digital terrestre deberían fomentar la diversidad en los medios de comunicación.
- b. Como principio general, la transición digital terrestre debería permitir que continúe la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad. Se deberían establecer normas razonables y proporcionales de tipo “must-carry” y “must-offer” para los multiplexores, según resulte necesario, a fin de promover esta meta.
- c. Los Estados deberían asegurar que las emisoras de servicio público independientes puedan continuar distribuyendo sus servicios actuales por vía terrestre durante la transición digital y con posterioridad a dicho período (y que las emisoras gubernamentales o estatales se transformen en emisoras de servicio público). Esto debería incluir medidas para asegurar que cuenten con los recursos legales, tecnológicos, financieros y de organización que se requieran para tal fin. En los casos en que resulte necesario, es posible que se requieran medidas financieras especiales o de otro tipo para asegurar que las emisoras de servicio público puedan obtener o usar el equipamiento necesario para transmitir sus señales en forma digital.
- d. Los Estados también deberían asegurar que los servicios de radiodifusión comunitaria y locales continúen durante la transición digital y con posterioridad a dicho período. A tal efecto, se deberían analizar varias medidas, que incluyen las siguientes:

- i. Permitir que ciertos tipos de radiodifusores —en particular, los servicios locales y comunitarios de bajo alcance— continúen su distribución a través de señales terrestres analógicas, siempre que esto resulte compatible con los estándares internacionales.
 - ii. Permitir que ciertos tipos de servicios de radiodifusión se brinden sin licencia en determinadas bandas del espectro.
 - iii. Medidas de regulación para reducir y/o repartir los costos de la difusión digital terrestre, por ejemplo, estableciendo redes de distribución compartidas o que cuenten con otros mecanismos para incrementar su eficiencia.
 - iv. La provisión de subsidios u otras formas de asistencia para ayudar a que la comunidad y los medios locales obtengan el equipamiento necesario para poder distribuir sus señales terrestres en forma digital, siempre que los subsidios sean asignados por un organismo independiente sobre la base de criterios objetivos.
 - v. Medidas que permitan utilizar los recursos generados por el dividendo digital para sufragar los costos de infraestructura.
- e. La promoción de la diversidad debería ser un criterio obligatorio que esté presente en la toma de decisiones vinculadas con servicios específicos brindados en multiplexores digitales, en la medida en que estas decisiones sean adoptadas por operadores de multiplexores o por los reguladores.
- f. En el proceso de planificación y toma de decisiones para la transición digital terrestre, se debería dar carácter prioritario al potencial de la señal digital para mejorar el acceso de personas con discapacidades auditivas y visuales.
- g. La necesidad de promover la diversidad en las radiodifusión debería ser una consideración importante a tener en cuenta en las decisiones vinculadas con la reasignación general del espectro liberado por la desconexión analógica (el dividendo digital). En este sentido, se deben considerar, entre otros, los siguientes factores:
 - i. En qué medida el entorno de radiodifusores satisface 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.
 - ii. La diversidad de los tipos de contenidos que se encuentran disponibles a través del sistema de radiodifusión.
 - iii. El interés y la capacidad de los radiodifusores existentes, y aquellos que aspiran a obtener un lugar, en brindar canales nuevos.
 - iv. Los recursos financieros disponibles dentro del sistema de radiodifusión en su totalidad, incluidos todo tipo de subsidios públicos o cruzados, para brindar apoyo a la producción de contenidos nuevos.
 - v. Los beneficios que reporta, en términos de diversidad, exigir a los operadores de multiplexores que ofrezcan servicios de transmisión locales, comunitarios y/o independientes.
 - vi. Los beneficios que reporta, en términos de diversidad, asignar nuevos canales y otras capacidades para radiodifusores de servicio público.
 - vii. La posibilidad de brindar fondos públicos para el desarrollo de nuevos contenidos o canales.
- h. Se deberían adoptar, según sea necesario, medidas especiales para evitar que la transición digital terrestre fomente una concentración mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios. Esto podría incluir medidas de regulación relativas a la operación de multiplexores, normas claras sobre fijación de precios y competencia respecto de multiplexores y redes de distribución y la separación de de las operaciones de distribución y contenidos en una misma empresa, entre otras cosas.

4. Consideraciones sobre costos y acceso universal

- a. Los Estados deberían implementar medidas tendientes a limitar el costo que supone para los usuarios finales la transición digital terrestre, especialmente con el propósito de acotar la cantidad de personas y hogares que no pueden solventar el costo de dicha transición y asegurar que tales costos no redunden en una “brecha digital” entre quienes pueden afrontar el acceso a nuevos servicios y quienes no pueden hacerlo. Estas medidas pueden incluir:
 - i. La imposición de normalizaciones técnicas para reducir los costos asociados con la producción de dispositivos como decodificadores (*set top boxes*, STB).
 - ii. Medidas regulatorias destinadas a asegurar la interoperabilidad y compatibilidad de equipos de recepción, decodificación y descifrado.
 - iii. Programas de subsidios para hogares con menos recursos.
 - iv. Concesiones y soluciones tecnológicas adecuadas que permitan satisfacer los intereses de usuarios finales con mayores y menores recursos.
- b. Los enfoques y las decisiones de regulación sobre servicios gratuitos y arancelados deberían intentar encontrar un equilibrio adecuado entre las necesidades comerciales y la posibilidad de asegurar un acceso amplio a una plataforma básica de servicios.
- c. Los Estados deberían crear y mantener un programa público y multidisciplinario de contacto educativo destinado al público durante el proceso de transición digital, a fin de asegurar que los usuarios finales estén al tanto del proceso y lo que deben hacer para estar preparados, y cuenten al menos con conocimientos técnicos básicos. Este programa de contacto debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:
 - i. Iniciativas especiales de comunicación para asegurar que se brinde información adecuada a usuarios finales que no puedan localizarse fácilmente.
 - ii. Iniciativas especiales de comunicación para asegurar que los usuarios finales que puedan tener dificultades de acceso tecnológico —por ejemplo, personas ancianas o usuarios en zonas rurales— cuenten con la información y los conocimientos que necesitan.
 - iii. Programas de asistencia, como servicios de atención telefónica o programas de capacitación, destinados a personas que necesiten ayuda.
 - iv. Acciones más intensas de comunicación, a medida que se aproxime la fecha de la desconexión analógica.
- d. Los Estados deberían adoptar medidas para asegurar que cuando se produzca la desconexión, el alcance geográfico de los servicios digitales sea, en general, al menos comparable, y preferentemente superior, al alcance de los servicios analógicos preexistentes.
- e. Los servicios de asistencia, incluidas las guías electrónicas de programación, deben estar disponibles en formatos fáciles de usar que no sean discriminatorios, lo cual implica su disponibilidad en los distintos idiomas del área de cobertura.

Frank LaRue

Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión

Dunja Mijatović

Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa

Catalina Botero Marino

Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

Faith Pansy Tlakula

Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP) y de los Pueblos sobre
Libertad de Expresión y Acceso a la Información