

Derecho a la Comunicación: Una demanda ciudadana para garantizar el pluralismo en Chile

Danilo Ahumada F.

Presidente Nacional del Colegio de Periodistas de Chile. Profesor UPLA.

La crisis política, social y sanitaria que vive Chile ha puesto en jaque al modelo Neoliberal. Este diseño jurídico – institucional ha permeado diversas esferas de la sociedad chilena, siendo una de ellas el sistema de medios de comunicación, que carece de marcos regulatorios e incentivos al pluralismo. Estos principios jurídicos, presentes en la Constitución del 80, se expresan en la protección exacerbada del derecho de propiedad, con ausencia de una función social. A partir de este marco jurídico, se genera una concentración en la propiedad de los medios, si se le compara con la existencia de varios diarios y radios antes del golpe de Estado de 1973 y luego a comienzos de la década de los años 90.

Se observa en el sistema de medios de comunicación chileno una altísima concentración en la propiedad privada, lo que ha implicado ausencia de pluralismo y severos conflictos de interés a la hora de desarrollar coberturas que afectan a los principales propietarios de los *mass media*.

Constitución y legislación en materia de comunicaciones en Chile

La actual Constitución chilena, redactada durante la dictadura cívico- militar, establece en el artículo 19 – Nº12 *“la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio...”*, desconociendo el derecho de la población a recibir información oportuna, diversa y veraz ya que omite, sin más, a la sociedad receptora. Además, se encarga de prohibir el *“monopolio estatal sobre los medios de comunicación social”* y de paso reconocer su derecho a explotar estaciones de televisión.

El artículo 19 – Nº12 señala: *“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida*

por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida”.

Además, constitucionalmente no se reconoce el derecho a investigar (buscar) y recibir informaciones, ideas y opiniones, atributos postulados por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el más reciente Pacto de San José de Costa Rica del año 1969.

Todo lo que es posible indicar respecto de la regulación de los medios en Chile debe necesariamente ceñirse a:

- **Ley 18.168 General de Telecomunicaciones:** su carácter es eminentemente técnico y se refiere a las concesiones, las reglas para su adquisición, mantención o pérdida, esquemas tarifarios, etc.
- **Ley 19.773 Sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo:** esta Ley constituye como eje central el marco de protección de las libertades de opinión e información, reconociendo el derecho fundamental de las personas a ejercer dichas libertades sin persecución ni consecuencia alguna. Así también, define qué se debe entender por medio de comunicación social (artículo 2º) y reconoce el pluralismo como un principio fundamental (artículo 3º).
- **Ley 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión:** constituye el principal aporte al diseño institucional de nuestro país en relación a este tema, así como también respecto de su función contralora respecto de los contenidos emitidos por estaciones televisivas. La innovación más interesante se da a propósito de la Ley 20.750, que incorpora en su articulado algunos elementos referidos a la promoción de valores como la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, los pueblos originarios, entre otras.
- **Ley 20.750,** que permite la introducción de la televisión digital terrestre.
- En cuanto al diseño institucional, existe el **Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y su respectiva Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)**, organismos que velan por la infraestructura que soporta técnicamente a los medios de comunicación; sin existir instancia alguna que se refiera a la promoción de la democratización de los mismos, ni del derecho a la comunicación como un derecho fundamental de las personas.

En general, lo que se observa son leyes que no entregan marcos normativos sobre cómo garantizar el pluralismo informativo ni el desarrollo de medios de comunicación, ya que, en este caso, la Ley N°19.773 – conocida como Ley de Prensa- solo detalla elementos sobre el funcionamiento de los medios de comunicación y las responsabilidades de las y los periodistas. Sin embargo, dicha ley no aborda temas relacionados con la forma en que los medios deben subsistir o regularse en el mercado para evitar los duopolios informativos, evidenciando una ausencia de políticas de comunicación para la promoción y fomento de medios nacionales, regionales y locales con enfoque en los territorios y desde una mirada descentralizada.

Concentración de la propiedad de los medios

La concentración de la propiedad es una realidad sistémica que ha prevalecido por décadas, que si bien se remite a una realidad económica, también se manifiesta en el

plano ideológico; ejemplo de lo anterior es la práctica habitual de los medios masivos que tienden a exponer una reducida representación de la sociedad cargada de valores, juicios y prejuicios.

La concentración de los medios también es geográfica y se expresa no solo en la convergencia de todos los medios nacionales en Santiago, sino también en que muchos medios regionales y locales tienen matriz en la capital del país, reproduciéndose el sesgo informativo.

La Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), planteó el año 2009 que el ejercicio de la libertad de expresión supone pluralidad de medios de comunicación y la aplicación de normas antimonopolio por parte de los Estados. En el mismo sentido la Convención por la Diversidad Cultural de la Unesco (2015) sostiene que los Estados deben *“adoptar medidas para promover la diversidad de los medios de comunicación”* ya que *“los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo”*. Por lo tanto la concentración de los medios de comunicación es un atentado a la libertad de expresión.

Es evidente, entonces, que la nueva Constitución y su marco regulatorio debe poner límites a la existencia de monopolios y oligopolios de la propiedad privada de medios, para garantizar medios de comunicación públicos, privados y comunitarios.

La actual institucionalidad de medios en Chile presenta barreras de entrada establecidas para que, en el caso de la radio y de la televisión, sean precisamente empresas privadas solventes quienes puedan adjudicarse la concesión de alguna porción del espectro radioeléctrico -que en estricto sentido es un bien nacional de uso público- dejando a los medios comunitarios en una situación de absoluto desamparo. Respecto a la televisión digital, su implementación se convirtió en una promesa que no ha logrado responder a la necesidad de contar con medios audiovisuales diversos que garanticen la pluralidad.

En el caso de la prensa escrita, existe un cuasi duopolio entre dos conglomerados: El Mercurio y COPESA. La prensa escrita presenta una situación crítica de concentración que se sostiene en el tiempo. Las empresas El Mercurio SAP y el Consorcio Periodístico de Chile, COPESA, líderes indiscutidos del mercado, concentran un 82% de lectoría y más del 84% de la publicidad en el sector. Este virtual duopolio entre ambas empresas se extiende también a la prensa regional, donde tienen un fuerte control. Por otra parte, ambos son parte de empresas inmobiliarias, financieras, alimentarias, agrícolas y agroindustriales, de distribución, servicio al cliente y editorial; rubros en que los medios de comunicación masiva ejercen un rol ideológico, político y económico, permitiéndose sin ningún tipo de regulación lo que se denomina la “propiedad cruzada”. Un modelo de negocio que se expande, además, al mercado de los medios digitales.

En radio, el control está en manos de los holdings Iberoamericana Radio Chile, Grupo Luksic, grupo Bethia y Grupo Dial. En televisión los principales grupos son TVN, Grupo Bethia (nuevamente), Grupo Luksic (nuevamente) y Time Warner.

El año 2016, El Colegio de Periodistas de Chile denunció que *“la falta de regulación en materia de concentración de la propiedad de los medios, no sólo afecta el pluralismo (componente básico de todo sistema medial democrático), sino también empobrece los contenidos, relega disposiciones éticas del ejercicio de la prensa y precariza a los trabajadores de las comunicaciones”*.

Para María Olivia Mönckeberg, académica y Premio Nacional de Periodismo, ambos conglomerados *“responden a los intereses de grandes empresarios, grupos económicos e inversionistas, y coinciden con los postulados de los partidos derechistas y los centros de*

pensamiento de ese sector. Los periodistas lo saben y actúan en consecuencia, guardando silencio o practicando la autocensura, cuando suponen que algo puede ser incómodo o poco conveniente”, (Mönckeberg, 2009), evidenciando cómo la concentración medial tiene también un patente efecto en las prácticas periodísticas, afectando gravemente la calidad de la información que se publica y a la que accede la ciudadanía.

“La concentración económica de los medios llega en Chile a niveles poco vistos en otras partes del mundo, siendo crítico el caso de la prensa escrita donde tan solo dos empresas controlan aproximadamente un 95% de los diarios en el país (Gumucio y Parrini, 2009), y ambas pertenecen a la élite que se autoidentifica con la derecha política. A diferencia de varios países donde el Estado entrega recursos considerables a los medios informativos para impedir que algunos desaparezcan o dejen de lado su misión pública (NOU, 2000), los medios chilenos dependen de la venta de la publicidad (...) Por otro lado, el autofinanciamiento del canal público de la televisión lleva a contradicciones evidentes, dejando que el canal se rija por criterios comerciales e impidiendo el cumplimiento de la misión pública de este medio” (Sapiezynska, 2014).

Recomendaciones del Relator Especial de Libertad de Expresión

El año 2016, invitado por el Colegio de Periodistas de Chile visitó el país, Édison Lanza, Relator Especial de Libertad de Expresión de la CIDH, quien in situ pudo evidenciar la situación de los medios nacionales. El relator generó un informe con recomendaciones al Estado chileno para la adopción de una “serie de medidas dirigidas a consolidar un marco jurídico e institucional orientado a garantizar efectivamente el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país y a eliminar las normas y prácticas heredadas de las doctrinas autoritarias del pasado y del proceso de transición a la democracia, cuya permanencia ha perdido sentido en el actual desarrollo democrático”.

Así, el Informe indica que en Chile urge:

- La regulación a la concentración mediática.
- El fortalecimiento de la institucionalidad y del acceso a la información vía transparencia pública.
- La eliminación de la criminalización al funcionamiento de las radios comunitarias.
- Promover la apertura del mercado de medios de prensa escrito y/o digital a través de leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo de medios o informativo también en la prensa.
- La eliminación de tipos penales que judicialicen a los comunicadores sociales y periodistas por difundir información,
- Despenalizar la calumnia e injuria, y convertirlas en una acción de carácter civil, de conformidad con los estándares internacionales y mejores prácticas,

Falta de pluralismo y diversidad informativa

Las recomendaciones entregadas por el Relator Especial de Libertad de Expresión están dirigidas a fortalecer la libertad de expresión y la libertad de prensa, en condiciones en que las características del sistema medial nacional limitan el pluralismo y la diversidad informativa. De esta forma, los medios de comunicación en Chile se transforman en dispositivos que reproducen discursos e imágenes homogéneas, que no representan la

rica diversidad de actores y actrices que habitan el país, invisibilizando a sujetos sociales tales como mujeres, diversidades, pueblos originarios, realidades locales, personas migrantes, etc.

Por ejemplo, las mujeres están drásticamente subrepresentadas en las noticias, ya que ellas no aparecen en los temas que dominan la agenda noticiosa – en los ámbitos de las políticas y la economía, menos aún como autoridades y expertas. Las mujeres protagonistas de noticias son principalmente jóvenes, quienes aparecen frecuentemente como víctimas, e identificadas por lo general de acuerdo a sus relaciones familiares. La imagen femenina se usa regularmente para dar dramatismo o emoción a una nota o para incitar al espectador o lector, es decir, cuando aparecen cuerpos femeninos como enganches noticiosos, cuando el cuerpo de las mujeres es usado como un objeto mercantilizado.

Esta subrepresentación de las mujeres en los medios como protagonistas de la agenda noticiosa y como fuentes de información o líderes de opinión, da elementos para reflexionar sobre el motivo de la ausencia de las mujeres en esos espacios y el tipo de discurso que los medios desean reproducir entorno al género: las mujeres como escasas participantes de los espacios públicos y naturales sujetos relegadas a lo doméstico, tal como los muestran los matinales televisivos. Peor aún, las mujeres solo son noticia en su rol de víctima o a través de la objetivización de sus cuerpos (Proyecto de Monitoreo Global de Medios, 2015).

El caso de la subrepresentación se da también con otros sujetos sociales tales como las personas migrantes, de pueblos originarios, trans, etc. La concentración dada en estos términos se opone al pluralismo que debe sustentar a un sistema de medios en una verdadera democracia, pues los criterios éticos y editoriales de los mismos están necesariamente supeditados a los intereses privados de sus administradores.

Derecho a la Comunicación, democratizando las comunicaciones

La nueva Constitución requiere reconocer a la sociedad completa como protagonista de la comunicación, **garantizando derechos colectivos que permitan acceder a información, generar opiniones y todo tipo de expresiones** de manera oportuna, veraz, diversa y plural, y a través de todo tipo de medios.

La emergencia del Derecho a la Comunicación tiene varias décadas de trayectoria. En los años 80 los derechos colectivos vinculados a las comunicaciones fueron descritos en el informe de la Comisión Internacional Para el Estudio de los Problemas de la Comunicación *"Un solo mundo, voces múltiples"* o Informe McBride. Dicho informe sostuvo que "el derecho a comunicarse significa mucho más que recibir información" (McBride, 1980:148) y se debe considerar un derecho humano, bajo la "firme convicción de que la comunicación es un derecho individual básico, así como un derecho colectivo requerido por todas las comunidades y naciones (McBride, 1980:208).

En ese sentido, el Derecho a la Comunicación tiene diversos enfoques. Cees Hamelink (2003) lo considera como un derecho paraguas de otros como el derecho de información, los derechos culturales, de protección, colectivos y de participación, de modo de garantizar condiciones equitativas para todos los actores en el acceso y uso de Internet. Para otro, como Paula Saffon (2007) se trata de un derecho autónomo, vinculado al desarrollo de la sociedad de la información, que garantiza a todas las personas no solo el acceso a la información, sino la posibilidad de producirla y convertirla en conocimiento, un enfoque similar al contenido en la Declaración de la Conferencia de San José de Costa Rica (UNESCO, 1974).

Sin embargo, el Colegio de Periodistas de Chile, entiende el Derecho a la Comunicación como la comprensión más amplia, establecida por el sistema internacional de derechos humanos sobre garantías asociadas a la comunicación como la libertad de expresión, de prensa y acceso a la información, **comprendiendo el derecho de todas las personas no sólo a buscar y recibir información plural, sino también a difundirla por cualquier medio de expresión sin discriminaciones ni sujeción a limitaciones económicas, ideológicas o culturales**, “correspondiendo al Estado impulsar el pluralismo al mayor grado posible, para así lograr un equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público, y también para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios”, (CIDH 2010).

El académico Pedro Santander señala que el “Derecho a la Comunicación” es un derecho que ha emergido en virtud de la necesidad de garantizar a todas las personas no sólo el acceso a la información, sino también la posibilidad de producirla y convertirla en conocimiento, de tener un acceso equitativo a lo comunicacional, de participar y tener cierta incidencia sobre la comunicación social. De este modo, esta expresión forma parte de las nuevas síntesis políticas que han ocurrido en América Latina desde que se logró romper el ciclo neoliberal, y que, entre otros, tienen la particularidad de recuperar derechos sociales y de garantizar nuevos, gracias a la movilización y politización ciudadana” (Santander, 2015: 172).

En resumen, es posible entender el Derecho a la Comunicación como un **derecho humano cuya garantía es base para el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio profesional del periodismo**; que está vinculado a otros derechos como el acceso a la información y a la Libertad de Expresión, y cuyo ejercicio implica garantizar a todas las personas- en condiciones de igualdad- la producción, emisión y acceso a la información y al conocimiento, sin someterse al mercado y permitiendo la libre expresión y participación democrática de la ciudadanía (Olivares; 2020).

Cambio Constitucional para democratizar las comunicaciones

El escenario actual de discusión de una nueva Constitución para Chile ha significado para muchos sectores la posibilidad de establecer como garantía constitucional un anhelo arrastrado desde hace muchos años como es democratizar las comunicaciones. De hecho, el Colegio de Periodistas de Chile en su XV Congreso Nacional realizado el año 2015 en la ciudad de Arica, acordó la necesidad de avanzar en la elaboración de una nueva Constitución vía Asamblea Constituyente donde se consagrara el Derecho a la Comunicación como una urgencia para democratizar las comunicaciones. Este acuerdo fue ratificado por la Orden en sus siguientes dos Congresos Nacionales, llevados a cabo los años 2017 y 2020.

A propósito de este contexto, a inicios del año 2020 nació el Bloque por el Derecho a la Comunicación, articulación que reúne a una serie de medios de comunicación, organizaciones, redes de periodistas y comunicadores, donde participa el Colegio de Periodistas de Chile. Para dicha orgánica el Derecho a la Comunicación debe consagrarse como un derecho inalienable e inherente a todas las personas y como requisito básico para su pleno desarrollo debe ser garantizado y fomentado por el Estado a través de la Constitución y de un nuevo sistema medial, regulado por una ley de medios que permita profundizar su pluralidad, o mediante leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo en las distintas áreas comunicacionales”, (Corte IDH 2015).

Con la consagración del Derecho a la Comunicación a nivel constitucional, se espera que se garantice a la vez la regulación de medios de comunicación permitiendo la creación de un sistema de medios de servicio público, nacional, local y regional, y la generación de condiciones óptimas para el desarrollo y fortalecimiento de medios comunitarios, garantizándose así los **tres sectores de las comunicaciones: públicos, privados y comunitarios**.

De esta forma, el Bloque por el Derecho a la Comunicación, sostiene que el Estado debe garantizar el Derecho a la Comunicación para garantizar un entorno mediático libre, plural e independiente, que debe contemplar elementos como:

- La creación de un sistema medial que se exprese a través de un marco legal que incluya una ley de medios, que de manera eficaz regule la indebida concentración de la propiedad de los medios limitando, para promover el pluralismo.
- La distribución equitativa del avisaje estatal, en especial para medios regionales e independientes.
- Avanzar en políticas que permitan garantizar el acceso y distribución equitativa del espectro radioeléctrico, resguardando su valor como bien público.
- Fomentar la existencia de medios públicos, regionales, locales, comunitarios y de pueblos originarios.
- Garantizar el derecho a Internet como un derecho humano, enfatizando su arquitectura abierta, descentralizada y libre de censuras, bloqueos y restricciones, y garantizando principios de seguridad, privacidad y protección de datos.
- Avanzar en políticas que garanticen el acceso, uso y apropiación de Internet y tecnologías digitales de comunicación e información, grupos sociales y, comunidades excluidas y discriminadas, como las mujeres, localidades rurales, personas con discapacidad, entre otras y otros.
- Se garantice una televisión pública, educativa y cultural.
- Garantizar la existencia de medios de comunicación que tengan en su centro el desarrollo de un periodismo ético, con enfoque de derechos humanos y de género, interseccional y feminista.
- Promover un periodismo que respete los derechos de las mujeres, que no reproduzca la violencia simbólica y que avance por Medios No Sexistas.
- Participación de la sociedad civil en la promoción y ejecución de las medidas para fomentar el pluralismo mediático.
- Protección de la labor de los periodistas ante interferencias ilegítimas mediante la introducción de garantías como los consejos de informativos y la cláusula de conciencia.
- Despenalizar la calumnia e injuria, fortalecer garantías legales para que periodistas y denunciantes (whistleblowing) no sean sometidos a acoso judicial u otras formas de represalia.
- Garantizar la independencia y pluralidad de los organismos que regulan el sector de los medios de comunicación.
- Mayor amplitud del derecho acceso a la información pública frente a restricciones por razones de seguridad nacional.

Constituciones latinoamericanas y derechos en el ámbito de las comunicaciones

En la última década, países de América Latina han vivido procesos de cambios constitucionales; en algunos casos se trata de la redacción de nuevas constituciones y en otros de modificaciones a las constituciones ya existentes, donde se incorporaron derechos en materia de comunicación como una garantía constitucional. Algunos países que avanzaron en estos ámbitos fueron Bolivia, Ecuador y Argentina, en este último caso se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Constitución de Bolivia, reconoce expresamente el Derecho a la Comunicación, pero sin definir su contenido o establecer garantías para su ejercicio. En su artículo 106, establece que el Estado garantiza el derecho a la comunicación y a la información; y que los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con producción y difusión de programas educativos plurilingües. Finalmente, se señala que el Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

La Constitución ecuatoriana, señala, que todas las personas, individual o colectivamente, tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social; el acceso universal a tecnologías de información y comunicación; la creación de medios de comunicación social, y acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico. El artículo 17 señala que el Estado debe fomentar la pluralidad y diversidad en la comunicación: garantiza la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico, precautelando que "en su utilización prevalezca el interés colectivo"; facilita la creación y fortalecimiento de comunicación públicos, privados y comunitarios; y prohíbe expresamente el oligopolio o monopolio de la propiedad de medios y uso de las frecuencias. En Ecuador se incorporó la figura del "Defensor de las Audiencias", cuyo perfil no está determinado y sólo se establece la obligación de que cada medio de comunicación cuente con uno.

Por su parte en Argentina existe un Ministerio de Comunicaciones, que se encuentra actualmente en proceso de realizar reuniones participativas para la confección de un anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes. Asimismo, cuenta con una Defensoría del Público, cuya misión es promover, difundir y defender el derecho a la comunicación democrática de las audiencias de los medios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional.

El Colegio de Periodistas de Chile espera que el proceso de cambio de la Constitución abra la posibilidad para debatir estrategias que permitan democratizar el país y eliminar los enclaves autoritarios/dictatoriales que siguen vigentes y que sostienen las desigualdades en Chile. La propuesta de la Orden se centra en garantizar derechos humanos en materia de comunicaciones que promueva a las y los ciudadanos la posibilidad de desarrollar medios de comunicación y resolver la crisis que enfrentan los medios, con transformaciones de fondo orientadas a desarrollar una institucionalidad para fortalecer las comunicaciones a lo largo de todo el país.

