



Por Gustavo Gómez
Junio, 2014

Libertad de expresión, diversidad de medios de comunicación y pluralismo de ideas e informaciones en el contexto peruano

1. ACCESO NO DISCRIMINATORIO, TRANSPARENCIA E INCLUSIÓN SOCIAL

Recomendaciones y buenas prácticas

Las recomendaciones que debería atender el Estado peruano en estos temas surgen claramente del Informe Anual 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión presentado a principios de este año.

En el capítulo de "asignación de frecuencias radioeléctricas" la Relatoría concluye, luego del análisis realizado en la región durante 2013, que en algunos Estados "no se implementan procesos de asignación de licencias o frecuencias abiertos, públicos y transparentes, sometidos a reglas claras y preestablecidas, y a requisitos estrictamente necesarios, justos y equitativos" y recomienda:

- a) "Asegurar la existencia de criterios transparentes, públicos y equitativos para la asignación de frecuencias radioeléctricas y del nuevo dividendo digital. Estos criterios deben tomar en cuenta la concentración de la propiedad o el control de los medios de comunicación, y asignar la administración del espectro radioeléctrico a un órgano independiente del poder político y económico, sometido al debido proceso y al control judicial.
- b) Promover políticas y prácticas efectivas que permitan el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y la toma de decisiones sobre políticas públicas. Asimismo, adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes que prevengan la existencia de monopolios públicos o privados.
- c) Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine una parte equitativa del espectro y del dividendo digital a las radios y canales comunitarios. Al asignar estas frecuencias deben tomarse en cuenta criterios democráticos que

garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables, conforme al principio 12 de la Declaración de Principios y la "Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión" (2007).

- d) Iniciar esfuerzos regionales para la regulación de las facultades estatales de control y vigilancia, y de asignación de bienes o recursos públicos relacionados directa o indirectamente con el ejercicio de la libertad de expresión. En este punto, la tarea es ajustar los marcos institucionales a dos propósitos fundamentales: prevenir la posibilidad de que las facultades estatales sean utilizadas para premiar o castigar a los medios según su línea editorial y, de otra parte, fomentar el pluralismo y la diversidad en el debate público"¹.

Complementariamente a estas recomendaciones, en el contexto peruano y en todo lo posible dentro del actual marco legal vigente, se propone el análisis de las siguientes líneas de acción con el objetivo de mejorar la regulación sobre estos temas y adecuarla a los más altos estándares internacionales:

- Revisar los procedimientos de concesiones de radio y TV establecidos a partir de la Ley de Radio y TV N°28.278 de 2004 y aprobar nueva reglamentación al respecto para adecuarlos a los estándares internacionales.

Esto debería incluir:

- a) Desarrollar procedimientos abiertos y públicos diferenciados por sector: público, comercial y comunitario.
 - b) Establecer criterios de evaluación y selección que no incluyan la capacidad u oferta económica.
 - c) Establecer criterios de evaluación y selección función del proyecto comunicacional de cada oferente, en cuanto al aporte de servicios y contribución a la diversidad en la localidad o población a servir, y nunca por la línea editorial del medio.
- Elaborar un plan para regularizar la situación de emisoras comunitarias que voluntariamente expresen su voluntad de legalización. La autorización estará sujeta a la plena demostración que se trata de medios verdaderamente comunitarios.
 - Identificar y recuperar frecuencias de radio y TV que no estén siendo utilizadas para una distribución más equitativa, en especial para garantizar el acceso a frecuencias para el sector comunitario y el sector público.
 - Establecer una reserva de espectro adecuada para medios comunitarios, tanto en radio como en televisión.
 - Asegurar la transparencia y máxima publicidad en la propiedad y control real de los medios de comunicación audiovisual, impidiendo el uso de testaferros para evadir la ley.

¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente, 2010. Capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones, párr. 22

- Elaborar un proyecto de ley que revise los límites a la concentración de medios audiovisuales, incorporando restricciones a la formación y operación de cadenas de repetidoras, y a la propiedad cruzada de medios de comunicación.

2. TV DIGITAL, DIVERSIDAD Y PLURALISMO EN LA TELEVISIÓN ABIERTA

Recomendaciones y buenas prácticas

Varias de las siguientes recomendaciones, en el marco de los estándares internacionales desarrollados en los párrafos anteriores, fueron elaboradas en el informe de 2012 realizado para CONCORTV y UNESCO citado con anterioridad². Las razones, fundamentos y vigencia de las mismas motivan su reiteración:

- Analizar, con colaboración y seguimiento de Universidades interesadas, la situación de uso de espectro actual para identificar el uso y disponibilidad real de frecuencias de televisión³.
- Revisar el destino de los canales disponibles que no fueron adjudicados en los concursos públicos para TV digital y analizar la posibilidad de realizar nuevos llamados para su uso por emisoras comunitarias, universitarias y/o comerciales de carácter local o regional.
- Revisar y reformar las normas que regulan la transición, en especial los procedimientos y las bases para eventuales futuros llamados a nuevos operadores.
- Incorporar una reserva de espectro para el sector comunitario en la TV digital terrestre
- Adecuar los criterios de evaluación y selección utilizados en los concursos, manteniendo su carácter abierto y público, pero realizados de manera diferenciada según el sector y no basados en el poderío económico de los solicitantes.
- Incorporar la participación ciudadana para aportar el análisis de los postores y sus propuestas y fiscalizar todo el proceso de otorgamiento para dar mayor transparencia y permitir el control ciudadano de la gestión pública.
- Abstenerse de autorizar la concentración de más medios en las mismas empresas o grupos económicos concentrados en los nuevos llamados.
- Establecer políticas activas para asegurar la transición a los actuales operadores y reducir costos de la transición.
- Establecer políticas activas para el aumento y mejora en la calidad de producción de contenidos nacionales, regionales y locales a través de medidas que abran pantallas a

² Las recomendaciones completas y con mayor detalle pueden encontrarse en <http://www.concortv.gob.pe/file/2012/noticias/O8-informe-unesco-tdt-peru-2012.pdf>

³ En sintonía con lo recomendado en general en el capítulo de concesiones de radio y televisión incluidos más arriba.

productores independientes, inversión o joint ventures para la instalación de polos de producción de contenidos audiovisuales e interactivos.

- Elaborar y aprobar reglas de must carry aplicables a los servicios de TV para abonados o por suscripción para permitir que señales públicas, comunitarias y otras que puedan tener dificultades económicas o de espectro para ser transmitidas por la TDT puedan ser recibidas por la población a través de los sistemas cerrados de suscripción, tanto por cable, satélite, IP u otros soportes.
- Complementar el despliegue de antenas terrestres con servicios a través de señales satélites abiertas y gratuitas para acelerar la transición, abaratar la inversión y superar barreras geográficas.
- Respalda con presupuesto suficiente las inversiones y gastos de funcionamiento de los medios públicos del IRTP, convirtiéndolo en un motor del despliegue de la TDT.
- Definir una serie de medidas (fiscales, industriales, crediticias, de subsidio social, etc.) con el fin de garantizar que todos los hogares peruanos podrán tener acceso a decodificadores para recibir las señales de la TDT, en especial los de sectores de menores recursos y que viven en zonas rurales, de frontera o de preferente interés social.

3. MEDIOS ESTATALES, SERVICIO PÚBLICO Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

Recomendaciones y buenas prácticas

Se hace necesario que los países aprueben:

- a) legislación expresa sobre medios públicos, que incluyan definiciones y orientaciones expresas respecto a sus objetivos, características, programación, institucionalidad, financiamiento, entre otros aspectos fundamentales.
- b) políticas públicas para la protección, fortalecimiento y promoción del sector de medios públicos no gubernamentales.

En atención a lo precedente, y tomando en consideración el contexto peruano, se propone el análisis de las siguientes líneas de acción con el objetivo de mejorar la regulación sobre estos temas y adecuarla a los más altos estándares internacionales. Algunas de las medidas pueden ser aplicables directamente desde el gobierno dentro del actual marco legal vigente pero otras precisarán, necesariamente, de cambios legislativos:

- Promover la coexistencia de un sistema diverso de medios públicos que incluye tanto las emisoras de alcance nacional, las regionales y locales, y las pertenecientes a universidades y otras instituciones públicas de educación.
- Definir los medios estatales como emisoras públicas no oficialistas ni gubernamentales, e independientes de grupos políticos o económicos. Estos principios deben ser

aplicados tanto por las emisoras del IRTP como por los medios de gobiernos locales y regionales.

- Definir expresamente su finalidad y objetivos: servir al interés general, y por tanto a todos los sectores de la población; asegurar la pluralidad de opiniones e informaciones para atender el derecho a la información de todas las personas; y libertad editorial para el abordaje de noticias o reportajes, en función del derecho del público a estar informado, entre otros.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana en la elaboración y seguimiento de sus políticas, tales como consejos consultivos y otros.
- Desarrollar producción de calidad en su programación, y prestar especial atención a programación dirigida a niños, niñas y adolescentes, entre otros sectores vulnerables.
- Desarrollar una programación descentralizada, difundiendo contenidos producidos fuera de la capital, facilitando producción audiovisual independiente.
- Tener una exigencia superior a la de los medios comerciales en relación a porcentajes mínimos de producción audiovisual y musical nacional.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para el control de su actuación.
- Dotarlos de recursos económicos estables y suficientes para cumplir con su función, que incluyan presupuesto propio y acceso a la publicidad.

En relación con la TV digital, ya se ha recomendado en un capítulo anterior de este informe que se considere respaldar con presupuesto suficiente las inversiones y gastos de funcionamiento de los medios públicos del IRTP, convirtiéndolo en un motor del despliegue de la TDT.

En relación a buenas prácticas, se recomienda aprovechar la sistematización de las mejores prácticas mundiales presentada por UNESCO en los denominados Indicadores de Calidad de las Emisoras Públicas⁴, documento que fue elaborado por destacados expertos internacionales para este organismo de Naciones Unidas. En varios países de la región los medios públicos han comenzado a adoptar estos indicadores para evaluar su desempeño, mediante un acuerdo con UNESCO.

⁴ Indicadores de calidad de las emisoras públicas - Evaluación contemporánea. Eugênio Bucci, Marco Chiaretti y Ana Maria Fiorini, París, UNESCO, 2012. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216616s.pdf>