



Washington, D. C. 5 de abril de 2016.

Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
1778 F Street N.W. Washington DC

Atte. Emilio Álvarez Icaza  
Secretario Ejecutivo  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**ASUNTO: Audiencia “Derecho a la libertad de expresión y regulación de medios de comunicación audiovisual en América”.**

A través de la presente, el Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (OBSERVACOM) agradece a la Honorable Comisión Interamericana (CIDH) por haber concedido la audiencia regional sobre “Derecho a la libertad de expresión y regulación de medios de comunicación audiovisual en América”.

Presentamos a su consideración un informe regional basado en información e investigaciones realizadas por nuestros expertos que releva los procesos de transición a la televisión digital abierta en América Latina con el objetivo de analizar su compatibilidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y, en particular, con los *"Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva"* contenidos en el Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, aprobado por esta honorable Comisión.

El informe lo integra el actual documento con consideraciones generales para toda la región, así como estudios de caso realizados por expertos de OBSERVACOM en nueve países realizados durante 2015 y primeros meses de 2016: Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Costa Rica y México.

.....

La digitalización de la TV abierta y gratuita produce una compresión de las señales emitidas que reduce el uso del espectro radioeléctrico por el cual se transmiten esos contenidos. Siendo un recurso finito y escaso, este ahorro amplía las posibilidades de su uso, tanto en términos de mejor calidad de imagen como de una mayor oferta de señales de TV para la población. Más espectro utilizable también significa que se abren posibilidades del ingreso de nuevos operadores para dotar de mayor diversidad los sistemas de medios nacionales, una vez que la escasez de frecuencias –uno de los argumentos más utilizados para obstaculizar el acceso a licencias de TV- ya no es la misma. Qué hacer con ese ahorro de espectro es una decisión que tiene un impacto directo en las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Desde la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información -convocada por la ONU en 2003 y 2005- se previó que los procesos de transición digital y convergencia tecnológica eran una oportunidad para promover el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión al generarse una ganancia espectral que rompería la barrera tradicional de la saturación de espectro que impedía la entrada de nuevos actores en la radio y la televisión. También los Relatores de Libertad de Expresión de la CIDH, ONU, Europa y África en 2013 expresaron la existencia de esta oportunidad histórica, a la vez que advirtieron por una posible amenaza a la libertad de expresión en tanto *"podría exacerbar el riesgo de que se produzca una concentración indebida de la propiedad y el control de los medios de radio y televisión"* si no se adoptaban medidas acertadas.

En el mismo sentido, según el documento de Estándares sobre libertad de expresión y la transición de la TV digital de la Relatoría Especial, los Estados deberían considerar este cambio tecnológico como *"una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación. Uno de los objetivos del proceso de implementación de la televisión digital debería ser lograr un sistema de medios televisivo más diverso y plural que el existente con las tecnologías analógicas"*.

Asimismo, se señala que *"los gobiernos y los reguladores nacionales deben adoptar políticas públicas para aumentar la diversidad de medios, el pluralismo de contenidos y evitar la concentración en la radiodifusión (...). En estas nuevas condiciones, es posible y deseable que la regulación y los planes de implementación de la televisión digital habiliten el ingreso de nuevos operadores de televisión, tanto en el sector público, como comunitario y comercial"*.

Reafirmando estos conceptos, en su último Informe Anual correspondiente a 2015, la Relatoría recomienda a todos los Estados americanos *"asegurar que en el proceso de*

*transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad de medios en cuanto a su línea editorial o tipo de propiedad. La transición a la televisión digital es una oportunidad para limitar la concentración de medios y promover una mayor diversidad y pluralismo en la radiodifusión".*

Efectivamente, la televisión digital es el actual desafío que tienen los países de la región para aprovechar la oportunidad que abre la digitalización de sus señales -y el ahorro de espectro resultante- para lograr un sistema de medios más diverso. Su óptimo aprovechamiento requiere tomar decisiones técnicas pero también de decisiones políticas con una perspectiva de derechos humanos que se expresen en un adecuado plan de implementación de la transición analógico-digital compatible con los estándares interamericanos de libertad de expresión.

Ello incluye adoptar las medidas necesarias para que haya un acceso equitativo a la televisión y una oferta plural de opiniones e informaciones que habilite el más amplio y libre ejercicio del derecho a expresarse así como de toda la población a informarse. Asimismo, permitir que nuevos actores pueda acceder a los nuevos canales digitales -especialmente los que han estado tradicionalmente excluidos del proceso comunicativo, pero también la apertura a nuevos actores comerciales que compitan con los existentes- así como universalizar y asegurar el acceso de los nuevos servicios digitales a toda la población para que nadie quede excluido de los beneficios de la nueva tecnología.

Existen pocos estudios sistemáticos en América Latina que apunten a fortalecer marcos regulatorios o principios orientadores para fortalecer la diversidad y el pluralismo en los medios de comunicación audiovisuales, especialmente en estos procesos de transición digital. Es por esta razón que OBSERVACOM ha desarrollado una serie de indicadores para tener un panorama general y comparado de cómo está la situación en cada país, con el objetivo que pueda convertirse en herramienta útil tanto para organizaciones sociales como para investigadores, reguladores y autoridades nacionales, de forma de facilitar la elaboración de recomendaciones y modificaciones en los marcos regulatorios, para adecuarlos a los más altos estándares interamericanos.

Temas como la promoción del pluralismo y la diversidad; las reservas de espectro para la TV comunitaria e indígena; el destino del dividendo digital; las políticas de espectro para la entrada de nuevas señales, servicios y operadores; las política de promoción de mayor diversidad de contenidos en los medios; las políticas públicas para la inclusión de la población con menos recursos y para asegurar la transición de los operadores locales o regionales; entre otros, son aspectos centrales que deben de observarse en las políticas públicas y en las legislaciones tomando como base los estándares emitidos por la

Relatoría Especial en 2015, que hasta el momento es el documento más acabado en la materia.

Del análisis regional general y de los estudios más profundos de casos -que se entregan en anexo- y tomando como referencia los estándares mencionados es posible resumir la situación de la siguiente manera:

- Varios de los países que han tomado decisiones para la transición están perdiendo la oportunidad de fomentar el pluralismo y la diversidad en la televisión abierta al replicar la estructura de uso de espectro existente y otorgar el ahorro de espectro generado por la digitalización a los mismos operadores actuales. En situaciones donde ya existía una concentración indebida en el entorno analógico, la digitalización no sólo promueve un sistema de medios televisivo más diverso sino que consolida o agudiza esta realidad (Perú, Panamá).
- Además de mantener el statu quo actual de los operadores existentes, en algunos países no se ha habilitado la entrada de nuevos operadores comerciales de televisión, aun existiendo nueva disponibilidad de espectro (Brasil, Venezuela).
- En otros países, no obstante, se habilitaría el ingreso de operadores comunitarios y públicos (Bolivia, Costa Rica) mientras que otros ampliarían la diversidad de los tres sectores de medios como así también de medios comerciales (Uruguay, Argentina, Chile, México).
- Varios países han mostrado buenas prácticas en el reconocimiento de la televisión comunitaria, incluso estableciendo reservas de espectro para este sector tradicionalmente excluido del proceso comunicativo (Uruguay, Bolivia, Ecuador, Chile y Argentina).
- En la mayoría de países los medios públicos no tienen el suficiente apoyo para realizar el tránsito a la televisión digital, tanto en los aspectos tecnológicos y de infraestructura, como para hacer frente a los desafíos de funcionamiento y producción audiovisual resultantes de la digitalización. Ello debilita a un actor clave para asegurar la diversidad del sistema de medios. En algunos países la digitalización ha posibilitado un mejor desarrollo de los medios de gestión estatal (Perú, Argentina).
- Varios países han implementado políticas públicas y herramientas para fomentar la producción audiovisual nacional –incluso independiente a los actuales

operadores-. Sin embargo, los resultados de mayor diversidad de contenidos en los medios de televisión aún son escasos ya sea por los recursos estatales destinados como por los obstáculos para su difusión en los actuales sistemas concentrados. Una mayor cantidad de medios no significa una mayor diversidad de contenidos, informaciones y opiniones.

- A pesar de todas las recomendaciones al respecto, en la mayor parte de los casos las políticas públicas sobre TV digital siguen diseñándose sin la activa participación de la sociedad civil y los actores involucrados y, aunque existen algunos ejemplos de consultas públicas virtuales (Uruguay, México), estas no son vinculantes ni suficientes.
- La transición digital exige nuevos esfuerzos económicos tanto para los operadores como para la población, por lo que la existencia de políticas e instrumentos para facilitar el acceso a receptores de TV digital es vital para asegurar que nadie quede excluido de acceder a las señales digitales. Existen algunas buenas prácticas en la región para robustecer la cobertura de la TV digital abierta y apoyar a la población con menores recursos para garantizar el acceso universal a los nuevos servicios (Argentina, Brasil, México).
- Existen varios "dividendos digitales" como resultado de estos procesos, como mencionan los estándares de la Relatoría, de los cuales el existente entre los canales 52 a 69 de la banda de UHF ya ha sido destinada a servicios de banda ancha móvil. Existe en la región una creciente presión de las empresas de telecomunicaciones para obtener aún mayor parte del espectro atribuido a los servicios de radiodifusión (tanto en la restante banda de UHF como en VHF, canales 2 al 13) lo cual podría significar un fuerte impacto sobre la radio y la televisión abierta, un soporte vital para el ejercicio de la libertad de expresión en nuestras sociedades.

El proceso de transición digital es muy desigual en la América Latina. Mientras México es el primer país en realizar el apagón analógico en diciembre de 2015, la mayoría de los países han comenzado hace muy poco el encendido digital y están en plena etapa de transición. Hay incluso muchos países, principalmente de Centroamérica y el Caribe pero también algunos de Sudamérica, que apenas están definiendo sus planes de implementación.

Más allá de las preocupantes señales sobre la posible pérdida de oportunidades para lograr una mayor diversidad y pluralismo en el sistema de medios televisivos, la incipiente aplicación de los planes de implementación de la TV digital en muchos de

ellos, así como la nula toma de decisiones en algunos otros nos lleva a plantear a la Comisión Interamericana de Derechos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión desarrollar los máximos esfuerzos por convencer a los Estados miembro a adecuar sus marcos regulatorios y políticas públicas sobre TV digital para que sean compatibles con los *"Estándares de Libertad de Expresión para la Transición a una Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva"* así como para acompañar y difundir las buenas prácticas identificadas en varios países de la región.

### **Petitorio.**

Por lo anteriormente expuesto, y en atención al papel clave que la Comisión y su Relatoría podrían tener en el análisis, debate y búsqueda de caminos legítimos para garantizar la diversidad y el pluralismo en los procesos de transición digital, solicitamos a la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión tengan a bien considerar las siguientes solicitudes:

1. Que la Relatoría incluya en sus informes anuales la situación de aplicación de los Estándares en los diferentes estados del hemisferio.
2. Que, para ello, la Relatoría de Libertad de Expresión realice una consulta a los Estados sobre la aplicación de los Estándares en sus procesos de transición digital, de forma de contar con información fidedigna que permita un diagnóstico más certero sobre dichos procesos y su impacto en la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad de medios.
3. Que se realicen y/o promuevan estudios y espacios de diálogo sobre la compatibilidad de los marcos regulatorios y políticas públicas actuales en materia de transición a la TV digital y la Convención Americana, y los Estándares sobre TV digital de la Relatoría Especial;
4. Que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ofrezca asesoría técnica y acompañamiento a los Estados para la elaboración y aplicación de planes de transición de la TV digital de forma que sean compatibles con los estándares interamericanos.

Gustavo Gómez  
Director Ejecutivo

Aleida Calleja  
Coordinadora Advocacy