

CAPÍTULO 4

Regulación de la radiodifusión en Costa Rica: la perspectiva de los movimientos sociales

*Andrea Alvarado Vargas**

4.1 Introducción

Estamos en una era de la información en la que el acceso a las tecnologías de la información y comunicación influye en el desarrollo de las sociedades, en su interacción, en las relaciones humanas y en las estructuras económicas. En ese sentido, Saffon (2007) apunta que “esta nueva era de la sociedad de la información se caracteriza porque, como su nombre lo indica, la información se convierte en el centro de la organización social, así como en la principal fuente de riqueza y poder” (p. 1).

Se habla del derecho a la información, entendido como aquel derecho a recibir o tener información pública o de interés público, pero también se ha utilizado universalmente el término libertad de expresión, que define el derecho de transmitir informaciones en los medios de comunicación colectiva, es decir, el derecho a divulgar sin censura, que se le ha atribuido principalmente a periodistas o personas que realizan oficios periodísticos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagró la libertad de expresión

como un derecho individual de primera generación, pues en su artículo 19 reza:

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 (ONU, 1948, p. 3).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008) ha señalado que “los Estados tienen la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas” (p. 216).

Cabe señalar el interés de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por darle a la libertad de expresión y de pensamiento una interpretación desde el punto de vista de la ciudadanía o como un derecho de doble vía, es decir, como un derecho ciudadano a recibir información, pero también de transmitir sus opiniones o

* Bachiller en Periodismo por la Universidad Latina de Costa Rica. Licenciada en Producción de Medios (radio y televisión) por la Universidad Latina de Costa Rica. Máster en Derechos Humanos por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Es profesora universitaria en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica y asesora legislativa de prensa de la fracción del Frente Amplio.

pensamientos a través de distintos medios. Así se puntualiza en varias sentencias relacionadas con la materia, como en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2010).

Desde los años 60, la Unesco planteó el derecho a la comunicación como un derecho más integral, que considera no sólo el derecho de quienes tradicionalmente divulgan información en los medios masivos, sino que también integra los derechos comunicativos de quienes reciben la información, es decir, un derecho de toda la ciudadanía. En ese sentido, el derecho a la comunicación implica recibir información de calidad y la posibilidad de la ciudadanía de participar en los procesos de comunicación como generadores de contenidos mediáticos.

En efecto, la idea básica detrás del derecho a la comunicación es que, dada la importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la sociedad, el acceso en condiciones de igualdad material a la información y al conocimiento producido por las mismas debe convertirse en un derecho subjetivo de todas las personas, que no puede simplemente estar sometido a las leyes del mercado, y que requiere de una protección jurídica específica. Así, el derecho a la comunicación reclama la existencia de espacios tecnológicos y sociales abiertos para el intercambio de información, el debate y el diálogo democrático, que faciliten la construcción de consensos e imaginarios colectivos, materialicen la participación y fortalezcan la ciudadanía (Saffon, 2007).

Es importante destacar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos - OEA) determinó los *Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre e Incluyente* (2009), donde se establece la relación directa entre la

libertad de expresión y la existencia de medios de comunicación libres e independientes y plurales.

Es clara, entonces, la función esencial que desempeñan los medios de comunicación para promover un verdadero debate democrático sobre los asuntos públicos y para cualificar también el proceso de selección de preferencias en los asuntos privados o individuales. Por este motivo, la Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión, y al indicar que la actividad de los medios de comunicación debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión. Al respecto, dicho tribunal ha señalado que son “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad” (OEA, 2009, p. 2).

La Relatoría para la Libertad de Expresión establece entonces que, dada la función esencial de los medios de comunicación en el debate democrático, cualquier regulación y cualquier política pública vinculada con la radiodifusión debe estar fundamentada en una serie de estándares impuestos por el derecho a la libertad de expresión, cuyos principios rectores deben ser la libertad y la diversidad.

El derecho a la comunicación o una reconceptualización de la libertad de expresión han sido ampliamente discutidos en otros países de América Latina, como Ecuador, Argentina y Uruguay, los cuales establecen legislaciones que protegen y regulan dicho derecho, de cara al acceso de la ciudadanía a los medios de comunicación masiva.

Este tema reviste importancia, por los intereses comerciales correlacionados con

el ejercicio de la comunicación con fines comerciales que está provocando en todo el mundo una concentración de los medios masivos en pocas empresas transnacionales.

Nuestro país está rezagado en la discusión de las implicaciones sociales y jurídicas del reconocimiento de la comunicación como un derecho para la ciudadanía. La Constitución Política costarricense garantiza, en el artículo 29, la libertad de comunicar y publicar el pensamiento: “todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca” (Constitución Política de Costa Rica, 1949, p. 5).

A partir del 2013, se ha suscitado en Costa Rica una mayor discusión pública con respecto a la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, particularmente sobre una nueva ley que regule el espectro radioeléctrico de radio y televisión, ya que varios grupos sociales han aunado esfuerzos por reclamar espacio en el espectro y, sobre todo, por exigir que el Gobierno cumpla con su obligación de administrar adecuadamente este valioso bien de la ciudadanía.

Resulta particularmente interesante analizar cuáles son las razones que motivan la discusión sobre el tema en el sector social y académico, ya que quizás en ningún otro momento de la historia se ha dado, como ahora, un debate amplio de ideas sobre la necesidad de una nueva Ley de Radio y Televisión.

De igual manera, resulta esclarecedor conocer cuáles son sus propuestas sobre los contenidos a incluir en una nueva legislación, que solvante las actuales carencias en la materia.

4.2 Antecedentes

El espectro radioeléctrico, por donde viajan las frecuencias de radio, televisión y telecomunicaciones, es un bien demanial, es decir, está administrado por el Estado. Según la Constitución Política, los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del dominio del Estado, tal como se establece en el artículo 121, inciso 14:

c) Los servicios inalámbricos;

Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

En el informe DFOE-IFR-IF-05-2013, de la Contraloría General de la República (2013) se define el espectro radioeléctrico como “un bien de dominio público de alto valor económico y estratégico para el desarrollo socioeconómico nacional que hace posible las transmisiones televisivas y radiofónicas, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones” (p. 1).

El espectro radioeléctrico es, entonces, un bien intangible extremadamente valioso y limitado, administrado por el Estado, que le pertenece a toda la ciudadanía y para cuyo uso debe mediar una concesión especial otorgada por tiempo limitado.

En los últimos años, distintas instancias, como la Contraloría General de la República, el Colegio de Periodistas, el Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública (Proledi) y la Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (Red MICA) se han manifestado sobre la forma en la que se ha administrado el espectro radioeléctrico para uso de servicios audiovisuales abiertos al público, como son

la radio y la televisión, por considerar dicha administración deficiente y antidemocrática, dada su distribución eminentemente comercial, y por la carencia de medios accesibles a diversos sectores sociales.

La necesidad de la creación de un nuevo cuerpo normativo del espectro radioeléctrico ocupa mayor espacio en la discusión pública en Costa Rica, ya que la ley vigente (Ley de Radio N° 1758) data de 1954 y es obsoleta por razones legales, técnicas y de organización social. En el devenir actual de las necesidades comunicativas de los distintos sectores que conforman la sociedad, no resuelve el acceso democrático a espacios de comunicación en radio y televisión, mucho menos la posibilidad de posesión de los medios, que es una demanda creciente en una sociedad donde se profundiza el uso tecnológico con fines comunicativos.

Un hecho que no se puede dejar de lado en cualquier análisis serio sobre la administración del espectro radioeléctrico utilizado en radio y televisión, es la concentración o el acaparamiento de medios en pocas manos. En Costa Rica, según datos de la Red MICA, cinco grandes cadenas empresariales tienen en su poder poco más del 50% de las emisoras de radio y una sola empresa posee cuatro canales de televisión abierta, lo que significa un 70% de los canales existentes (Chinchilla, 2013).

Ese proceso de concentración, que se acelera paulatinamente, no está regulado ni limitado por la legislación actual. Ni siquiera se han actualizado los cánones que los concesionarios deberían pagar al Estado por utilizar el espectro radioeléctrico, pues aún rigen las tarifas establecidas en el artículo 18 de la Ley de Radio de 1954, que para radio en amplitud modulada (AM) son unos ¢3 mil anuales (cerca de cinco dólares).

El espectro radioeléctrico, como bien demanial, es administrado por el Estado, pero es un bien de la humanidad, por consiguiente, de toda la ciudadanía, y es obligación del Estado, según convenios internacionales como el firmado y ratificado con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹, administrar este recurso de la manera más eficiente, según la tecnología existente, para permitir la mayor cantidad de concesionarios posible.

El artículo 44, incisos 195 y 196, del Reglamento del Convenio de la UIT (1980) reafirma:

Art. 44: 195 1. Los miembros procurarán limitar las frecuencias y el espectro utilizado al mínimo indispensable para obtener el funcionamiento satisfactorio de los servicios necesarios. A tal fin, se esforzarán por aplicar, a la mayor brevedad, los últimos adelantos de la técnica.

Art. 44: 196 2. En la utilización de bandas de frecuencias para las radiocomunicaciones, los miembros tendrán en cuenta que las frecuencias y la órbita de los satélites geostacionarios son recursos naturales limitados, que deben utilizarse de forma racional, eficaz y económica.

A la par de la problemática jurídica en que el tema se encuentra, está la insatisfacción de diferentes sectores sociales, que no consideran respetado su derecho a la comunicación o su libertad de expresión, entre ellos sectores académicos, gremiales, comunitarios y organizaciones sociales, como la Red MICA (2013), que ha advertido:

En Costa Rica, se carece de un marco jurídico actualizado que contemple la nueva realidad de la comunicación

1 Órgano especializado de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

social y de la diversidad de intereses y actores que participan en la dinámica cultural, política y económica de nuestro país. Que también permita la creación y el funcionamiento de radios y canales comunitarios, una categoría de medios de comunicación inexistente y desconocida en nuestra nación. Además, la Ley de Radiodifusión N° 1758, vigente desde 1954, excluye las iniciativas de comunicación de la sociedad civil, pues no contempla la categoría de medio comunitario o de naturaleza sin fines de lucro. Esta omisión impide la asignación de frecuencias a grupos ciudadanos o el establecimiento de mecanismos, estímulos o garantías para facilitar a la sociedad civil su derecho a comunicarse (p. 5).

En la Ley de Radio nunca se creó la reserva de espectro para fines sociales o para medios locales, ni mucho menos se

dio una definición de fondo para distinguir los distintos tipos de medios. Es decir, en esta legislación, el Estado costarricense no ha considerado la importancia de que exista pluralidad de medios de comunicación que asegure un entorno verdaderamente democrático. Ello se evidencia, por ejemplo, en la cantidad de frecuencias que se han otorgado para uso comercial frente a otros usos.

Según la Red MICA, en el espectro radioeléctrico utilizado para radiodifusión sonora en amplitud modulada (AM) y frecuencia modulada (FM), el 90% de las concesiones son utilizadas para fines comerciales, tal como puede observarse en la figura 4.1. La banda de radiodifusión FM comprende el rango de frecuencia de 88 MHz a 108 MHz y cuenta actualmente con 55 concesionarios.

La banda de radiodifusión televisiva comprende los rangos de frecuencia de 54 MHz a 72 MHz, 76 MHz a 88 MHz, 174 MHz a 216 MHz, 470 MHz a 608 MHz y 614 MHz a 806 MHz y cuenta con 38 concesionarios. En el caso de la televisión abierta, según la Red MICA, el uso de las concesiones con fines comerciales alcanza un 95% de la totalidad (ver figura 4.2).

La práctica histórica de regulación en la materia se ha hecho a través de distintos reglamentos, a los cuales se les ha pretendido dar un carácter superior a la ley, dada la obsolescencia de la Ley de Radio, aunque en la buena teoría legal eso no es debido.

En el año 2009 se crea en el país un nuevo reglamento a la Ley de Radio, bajo la cobija de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 8642), legislación creada para la regulación del mercado de las telecomunicaciones, una vez aprobado el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (Cafta,

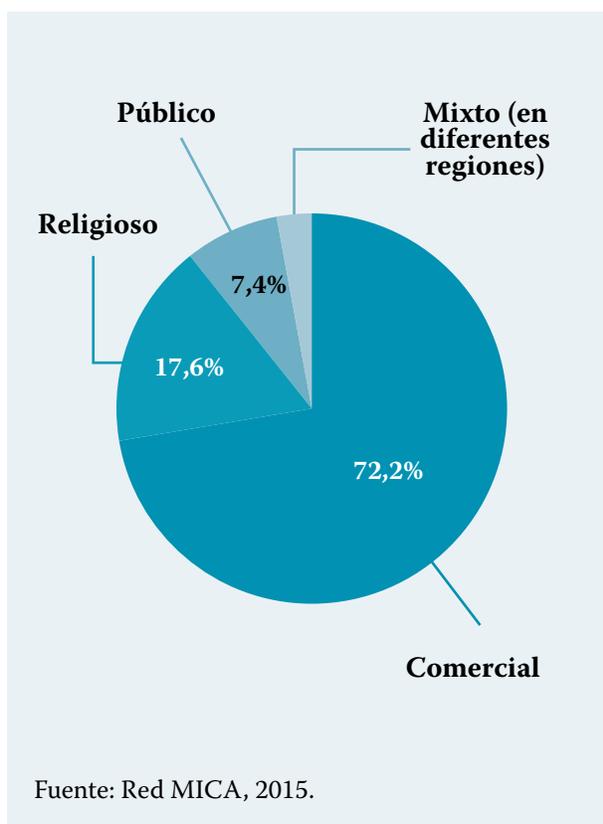


Figura 4.1 Uso de las concesiones de radio en AM/FM

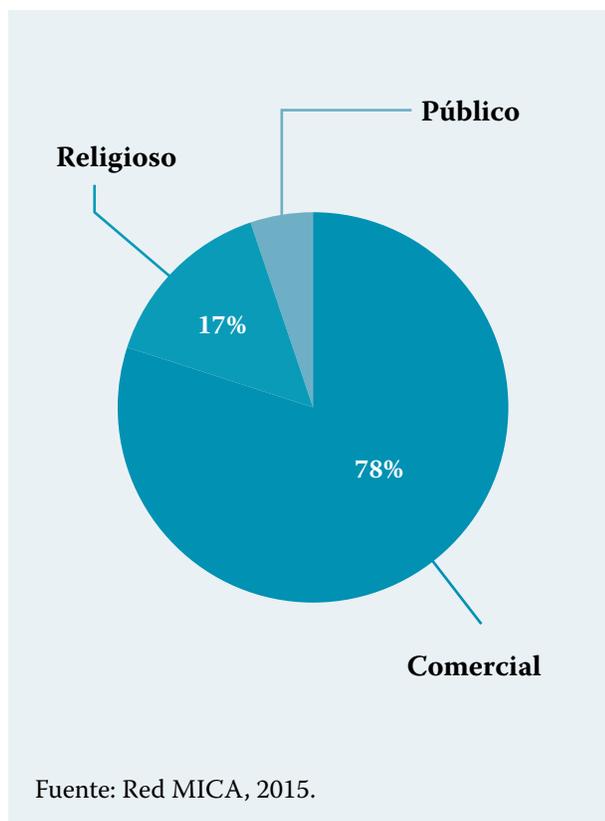


Figura 4.2 Uso de las concesiones de televisión abierta

por sus siglas en inglés). Este reglamento, de carácter meramente técnico, refuerza la falta de una visión de la comunicación desde los derechos humanos y su normativa no contempla el acceso a la posesión de concesiones de radio y televisión para otros sectores sociales generalmente excluidos.

Por otro lado, la entrada en vigencia de la Ley General de Telecomunicaciones, en el 2008, trajo consigo la derogación de más artículos de la Ley de Radio, para dejar vigentes solamente 12 artículos. Sin embargo, esa regulación de las telecomunicaciones mantuvo la vigencia de la Ley de Radio en su artículo 29:

El aprovechamiento de la radiodifusión sonora y televisiva, por sus aspectos informativos, culturales y recreativos, constituye una actividad privada de

interés público. El otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión continuarán rigiéndose por lo dispuesto en la Ley de Radio, N° 1758, del 19 de junio de 1954, sus reformas y su reglamento. A la Sutel le corresponderá realizar las actividades y los estudios necesarios para preparar el concurso de la concesión y recomendarle al Poder Ejecutivo el otorgamiento o no de estas concesiones (p. 24).

Asimismo, se crean vacíos normativos; por ejemplo, se deroga el artículo sobre el procedimiento para otorgar concesiones, pero en su artículo 29 refiere a que el otorgamiento de concesiones corresponde a la Ley de Radio.

En el documento *Informe técnico sobre el uso y asignación del espectro radioeléctrico en Costa Rica*, publicado el 15 de mayo del 2009, la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), instancia creada a partir del Cafta para la regulación de las telecomunicaciones, se refiere a la ley y a la reglamentación que ha regulado la radio y la televisión:

Sin embargo, la aplicación de esta normativa no logró cumplir con todos sus fines y se dio una administración y uso ineficiente del espectro. Al amparo de estas regulaciones, el control del espectro fue escaso, lo que facilitó el otorgamiento de frecuencias demasiado amplias y prácticamente gratuitas para usos tecnológicos inadecuados, permitió numerosos incumplimientos de los concesionarios en cuanto a los usos y condiciones establecidos en las licencias, traspasos y cesiones de títulos, sin contar con las debidas autorizaciones, alquileres de frecuencias, concentraciones de frecuencias, uso ineficiente de las mismas, entre otros (Sutel, 2009, p. 8).

Posteriormente, la Contraloría General de la República hace públicos dos informes importantes relativos a la administración del espectro: el informe DFOE-IFR-IF-6-2012,

del 30 de julio del 2012, sobre gestión del espectro radioeléctrico y el informe DFOE-IFR-IF-05-2013, del 3 de julio del 2013, sobre la transición a la televisión digital.

Ambos analizan la administración del espectro radioeléctrico utilizado en radio y televisión y dan cuenta de serias deficiencias, desorden y subutilización de las frecuencias concesionadas. Específicamente, en el informe del 2013 la Contraloría afirma que el marco normativo vigente está desactualizado y que existen vacíos normativos importantes:

Regula una actividad que ha variado considerablemente desde ese entonces, tomando en cuenta que la actividad radial era incipiente y la televisión inexistente, razones por las cuales perdió vigencia en el tiempo, resultando actualmente en una ley completamente obsoleta y desactualizada, cuyo contenido evidencia enormes falencias en cuanto a la actividad y objeto que regula (Informe N° DFOE-IFR-IF-05-2013, p. 14).

Criterios similares han sido emitidos por la Procuraduría General de la República, el Viceministerio de Telecomunicaciones y distintas universidades públicas.

Otro elemento a considerar es que en 2014 la Sutel publicó dos estudios: el Informe 756-SUTEL-DGC-2014 sobre la cobertura de las emisoras en FM, del 7 de febrero de 2014, y el Informe 2492-SUTEL-DGC-2014 sobre cobertura de la televisión abierta, del 30 de abril del 2014. El objetivo de ambos estudios fue la medición de la actual cobertura de los medios de radio y televisión abiertos al público.

Los datos son alarmantes ya que se constató que la mayoría de las concesiones de radio y televisión fueron otorgadas para tener cobertura nacional, aunque en la práctica la gran mayoría no cumple con la cobertura

total y hay una importante cantidad de espectro subutilizado.

Es por todos los argumentos mencionados, sobre la administración del espectro y la obsolescencia de la Ley de Radio vigente, que en el informe DFOE-IFR-IF-05-2013, la Contraloría General de la República le pide al Gobierno (en la figura del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Micitt) que elabore antes de seis meses una nueva Ley de Radio y Televisión.

El plazo venció el 31 de julio de 2014, sin que existiera dicha propuesta de ley. Posteriormente, el Gobierno solicitó una prórroga para elaborar el proyecto, al argumentar que se haría una amplia consulta a sectores sobre un texto base borrador. Sin embargo, cuando recién iniciaba la consulta pública, dicho texto recibió severas críticas del sector mediático, el cual se opuso a que en la sección de sanciones dicho texto copiara artículos de la ley vigente, que fueron considerados lesivos para la libertad de expresión; por ejemplo al sancionar el uso de lenguaje vulgar o no apegado a las buenas costumbres.

El proyecto fue retirado de la discusión pública y a finales de 2017 no se ha presentado a la corriente legislativa ningún proyecto de ley de radio y televisión.

Las limitaciones legales al ejercicio de la comunicación como un derecho están consideradas en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), en su artículo 13, sobre la libertad de pensamiento y expresión:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera

otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (art. 13, inciso 3).

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también establece que, para el cumplimiento del derecho a la libertad de expresión, es necesario que cada país cuente con una legislación precisa y clara sobre la radiodifusión:

La regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material (OEA, 2009, p. 5).

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha determinado que “las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión” (OEA, 2009, p. 6).

De lo señalado por la Relatoría, se podría derivar que la restricción a la libertad de expresión se puede dar por acciones claras tendientes a la censura, así como por la inexistencia de una ley clara o, como en el caso de Costa Rica, por la existencia de una ley obsoleta, vaga y con grandes vacíos. La legislación vigente, limita o impide del todo el acceso a frecuencias de radio y televisión en Costa Rica para sectores sociales, es decir, impone una restricción al ejercicio del derecho a la comunicación.

La pluralidad de medios es un bastión fundamental en una sociedad democrática, en tanto permite la libre expresión de todos

los grupos que conforman el tejido social. La concentración de medios, favorecida por la normativa nacional, va generando líneas de discurso único, que en poco o nada favorecen a la conformación crítica de la sociedad costarricense.

La comunicación es una herramienta fundamental de la construcción democrática de las sociedades y los medios son el canal para masificar los conceptos y visiones de sociedad que se van creando. El Estado, al dejar que este gran poder quede en pocas manos, por acción u omisión, limita el derecho fundamental de la sociedad a su autodeterminación. Según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (2000):

Uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc., de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado, debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático (párr. 419).

El favorecimiento a la creación de medios de comunicación en manos de comunidades, organizaciones sociales, cooperativas, universidades, entre otros,

asegura el desarrollo de la pluralidad de pensamiento y la riqueza de elección para una audiencia que debe tener el derecho de escoger entre distintos productos informativos o de entretenimiento, según sus gustos y necesidades.

Las omisiones y la obsolescencia de la actual Ley de Radio han sido señaladas por la Contraloría General de la República, así como la obligación del Estado de acatar las recomendaciones internacionales en la temática; sumado a ello, universidades, organizaciones sociales, medios alternativos, comunicadores y comunicadoras han indicado la necesidad de una ley actualizada que asegure la libertad de expresión de otros sectores de la sociedad.

La sociedad costarricense urge una nueva Ley de Radio y Televisión creada por visiones plurales, concebida desde la diversidad de sectores que componen la sociedad y no sólo desde los sectores empresariales. Esta investigación pretende aportar elementos de análisis crítico que deberían ser contemplados en una nueva Ley de Radio y Televisión, según la visión de representantes de sectores y movimientos sociales.

4.3 Libertad de expresión y derecho a la comunicación

Un antecedente relacionado con el derecho a la comunicación es, sin duda, el que deviene de la teoría de derechos humanos, relativa a los derechos a la “libertad de expresión”, a la “libertad de información” y a la “libertad de opinión”.

A estos posteriormente se les agregó elementos como la libertad de todos los seres humanos de expresar sus pensamientos y opiniones de manera libre y por todos los medios existentes.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su artículo 19, especifica:

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 (p. 1).

Posteriormente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, adoptada en 1969, en el artículo 13, referido a la libertad de pensamiento y de expresión, establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende 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.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley para, de esta manera, garantizar:

a) el respeto a los derechos y a la reputación de los demás, y

b) la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud y la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

El sustento teórico dado por ambas normativas supranacionales sirve como marco referencial relativo a la libertad de expresión, es decir, una parte importante,

aunque no integral, del derecho a la comunicación, como lo conciben otros autores como la Unesco o la Campaña CRIS (Communication Rights in the Information Society por sus siglas en inglés)².

Ya desde finales de la década de los 60 se originaba un debate sobre la necesidad del reconocimiento de la comunicación como derecho humano, con una concepción más amplia que la libertad de información o de expresión. Según Herrera (2013), un primer momento es el origen del debate en el seno de la Unesco, a finales de la década del 60:

Fue Jean D'Arcy el primero en presentar argumentos a favor del "derecho a comunicar", en 1969. Para este comunicador francés, llegaría el momento en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendría que incluir un derecho más amplio que el derecho humano a la información y a la libertad de expresión, planteado en el artículo 19: el derecho humano a comunicar, desde el cual tendría que abordarse el desarrollo futuro de las comunicaciones para entenderlo completamente (p. 11).

El planteamiento de D'Arcy en 1969, tenía una perspectiva filosófica y política de la comunicación como derecho y también hacía referencia al creciente poder de los medios de comunicación y a la necesidad de democratizar ese poder (D'Arcy, 1969; citado por Fisher 1984).

Pese a que esta discusión no fue muy aceptada en la ONU, el planteamiento del periodista francés incluyó el reconocimiento de las frecuencias del espectro radioeléctrico como patrimonio común de la humanidad, es decir, no como un bien exclusivo de quienes lo explotan para transmisiones de radio,

² Impulsada por activistas de la sociedad civil de varios países del mundo

televisión o telecomunicaciones. Esa tesis fue aprobada por la ONU.

Se puede decir que D'Arcy es el padre de la definición de la comunicación como un derecho y sus ideas o propuestas generan posteriores esfuerzos por ahondar en el tema, como el conocido Informe MacBride (1980). Dicho informe, llamado *Un solo mundo voces múltiples: Hacia un nuevo orden mundial más justo y eficaz de la información y la comunicación* fue realizado por una comisión internacional que diagnosticó los problemas de la comunicación y las medidas que se debían tomar para democratizar los sistemas mediáticos. Según Herrera (2013):

En tal sentido, el informe destacó como principales problemas la concentración de la propiedad de los medios y la hegemonía cultural que ejercían los países desarrollados; y propuso la democratización de la comunicación como un proceso mediante el cual aumenta constantemente la variedad de mensajes y la representación social en la comunicación, se garantiza mayor acceso público a los medios y aumentan las posibilidades de intercambiar informaciones en un plano de mayor igualdad, sin dominación de unos sobre otros (p. 8).

El Informe MacBride no crea una definición del derecho a la comunicación, pero apunta a la urgencia del reconocimiento de este derecho como una necesidad social y política.

Como contraparte a la discusión generada por el Informe MacBride y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (Nomic), se impulsó posteriormente una discusión en el seno de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), convocada por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que ponía en el centro el tema de la sociedad de la información y que hacía énfasis en

la extensión de las infraestructuras de telecomunicaciones para generar sociedades informacionales. Desde esa teoría, la ciudadanía se vería beneficiada al tener mayor acceso a la información, en un ámbito económico competitivo con mayor acceso a la Internet. Estas nociones de comunicación, con un claro énfasis en las nuevas tecnologías, han sido definidas como difusionismo y como un modelo de política de comunicación.

No existe, entonces, desde la ONU y sus diversas declaraciones o convenciones una definición de la comunicación como un derecho; sin embargo, varios actores se han acercado más recientemente a la discusión sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión, con características más amplias, es decir, incluyendo elementos sobre el ejercicio del derecho a la comunicación, no sólo desde los medios masivos, sino también desde la sociedad civil.

La Unesco retoma a partir del 2008 su interés por el tema del derecho a la comunicación y señala, especialmente, la importancia de la pluralidad de medios para la salud de las democracias. En el documento *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desempeño de los medios de comunicación social* (2008) se establece la necesidad de que coexistan equilibradamente tres tipos de medios: públicos, privados y comunitarios, para garantizar el pluralismo y la diversidad de voces.

Establece el acceso a los medios por parte de todos los sectores de la sociedad, como un indicador de desarrollo mediático; asimismo la necesidad de que exista un plan estatal para la asignación del espectro, que promueva la diversidad de propiedad y de contenidos en los medios.

Es oportuno destacar que ante la ausencia de una discusión formal sobre

el derecho a la comunicación dentro de los espacios internacionales de la ONU, organizaciones de la sociedad civil, investigadores e investigadoras, teóricos y teóricas de la comunicación y de las ciencias jurídicas han levantado la bandera de la comunicación como un derecho humano: definiendo mejor este derecho desde la perspectiva de procesos de comunicación que incluyan los derechos de la ciudadanía a comunicarse e incursionando en la monopolización de las frecuencias de radio y televisión, y en la necesidad de que el derecho se materialice en legislaciones que regulen el mercado de la comunicación.

Es necesario ampliar la fundamentación del derecho a la comunicación como un derecho individual y colectivo que requiere no solo de las categorías de diversidad y pluralidad en los medios, sino que realmente asegure que la ciudadanía pueda ser poseedora de sus propios medios, en los que las comunidades puedan expresarse sin la mediación ni la imposición de líneas editoriales externas o extranjeras.

Todo ello nos indica que es un concepto mucho más amplio que la libertad de expresión, que supone la libertad para expresar las ideas sin restricción; sin embargo, la libertad de expresión no incluye la obligatoriedad de los gobiernos de asegurar que la ciudadanía ejercite plenamente ese derecho, como parte de otros derechos individuales y colectivos. Tampoco considera la urgencia de democratizar la posesión de los medios, la necesidad de que existan medios comunitarios y el impulso que da la pluralidad a la democracia, en un contexto mundial de acelerada concentración de los medios de comunicación en manos de empresas privadas.

Giselle Boza, directora del Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la

Información y Opinión Pública (Proledi) de la Universidad de Costa Rica, asegura que el derecho a la comunicación es una reformulación de las libertades comunicativas clásicas, para signarlas de un valor agregado que tiene que ver con el concepto de ciudadanía comunicativa.

La teoría más apegada a la tesis que aquí se sustenta con respecto a una definición del derecho a la comunicación, fue la esgrimida en el 2005 por la Campaña CRIS, impulsada por activistas de la sociedad civil de muchos países del mundo, quienes realizaron investigaciones sobre los derechos comunicativos y sus alcances en la sociedad de la información y el conocimiento. Para las y los investigadores participantes:

La libertad de expresión es, de hecho, el núcleo de los derechos de comunicación. Pero los derechos de comunicación deben ser construidos sobre la base de un conjunto de derechos adicionales que construyen el entorno en el que la libertad de expresión puede ser plenamente consumado en el nivel de la sociedad, y de hecho superado, a través de un ciclo completo y redondeado de la interacción humana y la comunicación (Ó Siochrú, 2005, p. 23).

La Campaña CRIS estableció que para que exista la libertad de expresión se deben considerar otros derechos que permitan que las personas se comuniquen en ciclos completos, donde tengan la posibilidad de emitir mensajes y reaccionar a mensajes recibidos en un ambiente de apertura, con el reconocimiento del derecho a acceder a los medios y de contar con medios diversos e independientes.

La suma de todos esos derechos, que son complementarios a la libertad de expresión, fue llamada derechos comunicativos y de ahí se derivó el uso del término communication right o derecho a la comunicación, con otros

valores agregados que la Campaña CRIS explica de esta manera:

Los derechos de comunicación reúnen las dimensiones relevantes de un conjunto de derechos, de los componentes que constituyen las circunstancias y el entorno para la comunicación. El conjunto de los derechos de comunicación produce algo más que la suma de sus partes: la libertad de expresión, la protección de la intimidad, el derecho a la expresión cultural y así sucesivamente. Un derecho a la comunicación transforma la mera expresión de la opinión (potencialmente) en la interacción y profundiza la comprensión. Convierte transmisión de conocimientos (potencialmente) en aprendizaje. En este sentido, el derecho de comunicación puede, en un sentido importante, ser visto como metaderecho (Ó Siochrú, 2005, p. 26).

4.4 Deficiencias de la actual legislación

En esta sección se profundizan las percepciones que representantes de organizaciones sociales, tienen sobre cómo afecta sus derechos comunicativos la carencia de una ley actualizada que regule la radiodifusión sonora y televisiva.

Se realizaron en total 15 entrevistas con preguntas abiertas que permitieran profundizar en los temas que se han estado discutiendo nacional e internacionalmente en materia de libertad de expresión y derecho a la comunicación, sobre el acceso a los medios de comunicación y a las frecuencias de radio y televisión. Se procuró que las personas entrevistadas representaran un panorama diverso de la sociedad costarricense organizada.

A manera de resumen, en la tabla 4.1 se presenta la posición de las personas entrevistadas.

Tabla 4.1 Carencias u omisiones de la actual Ley de Radio que afectan la libertad de expresión para los sectores sociales organizados.

Nombre	¿Considera importante la libertad de expresión y pensamiento para su organización?	¿En Costa Rica es posible manifestar libremente su pensamiento a través de radio y televisión?	¿Existe en Costa Rica pluralismo de ideas expresadas en medios masivos?	¿Las org. sociales encuentran limitaciones de acceso para difundir información en radio y televisión?	¿Manifiesta interés su organización para acceder a radio y televisión?	¿Considera justa y equitativa la distribución del espectro radioeléctrico en Costa Rica?	¿Existe mayor desigualdad en el acceso a la comunicación para el sector rural?
Albino Vargas Sector sindical	Sí	Acceso limitado	No	Sí	Sí	No	Sí
Carolina Picado, Movimiento de Cultura Viva Comunitaria	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Giselle Boza PROLEDI	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Emanuel Buitrago Talamanca Unida	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Larissa Arroyo Movimiento Feminista	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	No responde
Laura Chinchilla Red MICA	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Lorna Chacón Escuela de Ciencias de la Comunicación, UCR	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Marco Castillo Movimiento Diversidad	Sí	Acceso limitado	No	Sí	Sí	No	Sí
Marlon Mora Colegio de Periodistas	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Ya cuentan con su medio digital	No	Sí

Nombre	¿Considera importante la libertad de expresión y pensamiento para su organización?	¿En Costa Rica es posible manifestar libremente su pensamiento a través de radio y televisión?	¿Existe en Costa Rica pluralismo de ideas expresadas en medios masivos?	¿Las org. sociales encuentran limitaciones de acceso para difundir información en radio y televisión?	¿Manifiesta interés su organización para acceder a radio y televisión?	¿Considera justa y equitativa la distribución del espectro radioeléctrico en Costa Rica?	¿Existe mayor desigualdad en el acceso a la comunicación para el sector rural?
Odith Bolandi, UIA	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	No responde
Pablo Soto, Feuna	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Quxabel Cárdenas Sector migrante	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Mauricio Álvarez, Fecon	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí
Jorge Albán Sector de producción audiovisual	Sí	No, en la práctica	No	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Todas las personas entrevistadas consideraron que la comunicación y la libertad de expresión y de pensamiento son importantes para sus organizaciones e instituciones, en tanto son derechos que implican acceder al poder de comunicar y visibilizar sus ideas, propuestas y esfuerzos, así como de informar y difundir las luchas ciudadanas, la situación Estado país y la realidad de las comunidades.

Considerada una necesidad y un derecho humano, la libertad de expresión permite a los grupos sociales organizados no solo informar y divulgar, sino también difundir, denunciar e incidir en cambios sociales y políticos.

Este derecho tiene un carácter instrumental, pues posibilita el ejercicio de otros derechos centrales para estas organizaciones, como lo son la participación política y ciudadana o el posicionamiento de sus necesidades e intereses, desplazados de las actuales agendas de los medios de comunicación.

Para disfrutar de este derecho, las personas entrevistadas manifestaron que se requiere la expansión de las posibilidades de comunicación colectiva, en el marco de una democracia que realmente permita la constatación de posiciones distintas.

En relación con lo anterior, al consultar a las personas entrevistadas si consideran que en Costa Rica podían manifestar su pensamiento libremente, a través de la radio y la televisión, hicieron referencia no solo a la imposibilidad de emitir opinión, sino particularmente a las dificultades para tener acceso a los medios de comunicación, a través de los cuales difundir dicha opinión y pensamiento; lo que entienden como un incumplimiento del Estado con la obligación de asegurar el derecho a la comunicación por

parte de la ciudadanía, reflejado en la política pública obsoleta.

Por un lado, un grupo de personas entrevistadas planteó un acceso muy limitado, pero no totalmente limitado a estos espacios; entre ellos se encuentran Albino Vargas, Guido Vargas y Marco Castillo. Estas personas manifestaron que, esporádicamente, algunos medios de comunicación les permiten difundir contenidos; sin embargo, en muchas ocasiones la información es manipulada o cortada, lo cual minimiza el esfuerzo y las propuestas de las organizaciones. Dentro de esta postura, también se reconoce cómo los recursos y herramientas que tiene cada organización social, pueden influir en el acceso a los medios de comunicación para poder expresarse libremente.

Es importante destacar que la gran mayoría de personas entrevistadas considera que este derecho se supedita a los intereses de la agenda mediática y no a una legislación o programa gubernamental que asegure el cumplimiento de este derecho.

Otro grupo de personas, entre ellas Carolina Picado, Giselle Boza, Emanuel Buitrago, Larissa Arroyo, Lorna Chacón, Marlon Mora, Pablo Soto, Quxabel Cárdenas, Mauricio Álvarez y Jorge Albán, enfatizaron que aún cuando teórica y legalmente todas las personas tienen estos derechos, en la práctica no existen posibilidades reales para que todos los sectores, con particular exclusión para las organizaciones sociales, puedan acceder de manera libre y equitativa a los medios de comunicación, dada la existencia de un oligopolio que unas pocas empresas o personas con poder económico establecen sobre los medios ya existentes, haciéndolos comerciales y excluyentes, a la vez que invisibilizan otras formas de expresión de los pueblos, comunidades y grupos.

Carolina Picado, de Cultura Viva Comunitaria, mencionó:

El espectro está completamente acaparado, monopolizado por pocas empresas, cuando una comunidad u organización empieza a generar radio comunitaria, se le considera piratería. (...) Entonces ¿en qué condiciones tenemos libertad para acceder, para difundir lo que estamos pensando, construyendo, mirando? Es una libertad de expresión un poco filosófica, a nivel técnico no hay herramientas para ejercer el derecho, no hay condiciones, el espectro es sumamente caro, la banda está realmente colapsada (radio, televisión), no hay recursos para estas iniciativas, se criminalizan las iniciativas que tienen que ver con radio comunitaria.

La situación se agudiza para grupos y organizaciones estudiantiles, indígenas y migrantes; existiendo pocos medios de comunicación alternativos que luchen por colocar temas críticos y sensibles. Mientras tanto, Marlon Mora, del Colegio de Periodistas señaló cómo las redes sociales se posicionan como espacio de difusión para estos grupos sociales.

4.4.1 Pluralidad y diversidad de voces en los medios

Todas las personas entrevistadas consideraron que no existe pluralismo de ideas ni balance en los medios de comunicación, pues prevalece una línea comercial y conservadora que excluye y atropella la diversidad de opiniones y visiones ideológicas, sociales, culturales, políticas, así como el diálogo y el análisis entre diferentes posturas.

Es a partir de la línea editorial que se establecen los contenidos y la información que se brinda a la gente como la única verdad, de acuerdo con su agenda e intereses, por lo que es nula o casi nula la opinión de las

organizaciones sociales, cuando incluso podrían ser objeto de críticas.

Según las personas entrevistadas, a través de la invisibilización y manipulación de contenidos, se desinforma y desprotege a la ciudadanía, al tiempo que se deslegitima la voz de las organizaciones sociales y se estigmatiza a las poblaciones más vulneradas, entre ellas las personas con menores recursos económicos, los pueblos indígenas, las mujeres, la población LGBTI, población de zonas rurales, entre otras, lo cual violenta sus derechos.

Se carece de pluralidad de contenidos, actores y formas de abordar temáticas en los medios de comunicación, los cuales finalmente monopolizan criterios y ofrecen a la población una única mirada de la realidad, sin permitir un balance entre la opinión de los diferentes sectores, llegando incluso a la censura. Esto refleja la falta de diversidad mediática, es decir, donde las organizaciones sociales puedan ser gestoras y dueñas de medios de comunicación.

Jorge Albán se refiere a la naturalización de estas formas de control mediático, como se refleja en este comentario: “es complejo, pues, tras décadas de bombardeo ideológico, la población misma ni sospecha las muchas formas en que la TV y radio local podrían fortalecer sus comunidades, el tejido social y las identidades regionales”.

En ese sentido, las personas entrevistadas reconocieron que tal desigualdad responde a los intereses y agenda política de la clase dominante, élite, conservadora, como el sector con poder político y económico. En tanto es la capacidad económica de un sector, grupo o personas la que permite crear un medio o “poner su opinión en cualquier parte” (Guido Vargas), aunque sea a través de campos pagados, pero

la gente de menores recursos tiene menores oportunidades de manifestar sus ideas.

Establecen también una relación entre esta situación y la inexistencia de “leyes antimonopólicas” en materia de servicios audiovisuales.

4.4.2 Acceso a la radio y la televisión para difundir información

Todas las personas entrevistadas manifestaron que existe una limitación de acceso para las organizaciones sociales; no obstante, en algunos casos ha sido posible obtener espacios para difundir información.

Se hace referencia incluso a censura directa en situaciones que se ha cortado, manipulado o negado la posibilidad de difundir la información de sus colectivos, principalmente sobre temas que constituyen una crítica al Estado o a los medios.

Al respecto, Emanuel Buitrago habla de “negación sistemática” del derecho a la comunicación, para referirse a la forma en que los medios de comunicación masiva presentan contenidos, omiten e invisibilizan los reclamos y prioridades de los pueblos indígenas.

Al indagar a qué obedecen estas limitaciones, se hace énfasis en que la comunicación presentada por los medios de comunicación está influenciada ideológicamente por quien es su dueño o dueña, quien lo asume como propiedad privada y no como un bien de dominio público.

De esta forma, los contenidos imperantes y visibles responden muchas veces al sensacionalismo o amarillismo, es decir, son la nota roja, los espectáculos, la farándula, el fútbol y los sucesos, mientras se excluyen las reivindicaciones de derechos,

la participación ciudadana, las propuestas y actividades de las organizaciones sociales, entre otras, porque no son consumibles dentro de la tendencia comercial de estos medios.

A partir de ello, se visualiza cómo los medios comerciales establecen un sistema de control social y político, de acuerdo con sus intereses de rentabilidad, competitividad y libre mercado, lo cual -en palabras de Lorna Chacón- se concreta en el manejo de la opinión pública por parte de los grupos de poder que mantienen el statu quo de una sociedad.

Por su parte, el acceso a los medios de comunicación para los sectores rurales es aún más limitado. Pocas personas gozan de acceso a la radio y la televisión, y son principalmente de la Gran Área Metropolitana, por ello, las noticias que se transmiten se refieren al Valle Central, principalmente, “colonizando el tiempo” al transmitir las una y otra vez en las diferentes ediciones del día.

Esta situación de desigualdad comunicativa de doble vía, es decir, lo que se comunica a las zonas rurales y lo que se comunica desde las zonas rurales, sin fluidez de saberes, fue resaltada por Pablo Soto, del sector estudiantil, quien reconoció la falta de recursos económicos como un punto nuclear.

En relación con lo anterior, Laura Chinchilla, de la Red MICA, argumenta que el acceso a los medios de comunicación desde las zonas rurales no es real, en primer lugar, porque la información que les llega no tiene que ver con sus vidas ni su realidad; en segundo lugar, por la mala calidad técnica de cobertura de los medios, que no llegan a todo el país y en tercero, por la falta de posibilidades para las comunidades de producir sus propios medios de comunicación.

En el caso particular de los pueblos indígenas, Emanuel Buitrago, de Talamanca Unida, se refirió a las limitaciones de acceso que tienen esas poblaciones a los medios de comunicación, incluso en aquellas llamadas “radios culturales”, en tanto éstas se encuentran bajo administración del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER), el cual limita la expresión y opinión de los pueblos, y no funciona como un espacio abierto para la comunidad e invisibiliza la expresión de los pueblos.

Se hace la salvedad de que existen medios de comunicación alternativa, como el Sistema Nacional de Radio y Televisión (Sinart), el canal de la Universidad de Costa Rica (UCR), medios digitales y de colectivos, entre otros, que tienen más apertura para recibir información y propiciar mesas de diálogo o difusión, hacer comunicados de prensa e informar sobre procesos sociales, pero que no tienen la misma fuerza ni recursos económicos que los medios hegemónicos.

4.4.3 Administración del espectro radioeléctrico en Costa Rica

Sobre la actual distribución de las concesiones de radio y televisión, todas las personas entrevistadas opinan que no es justa ni equitativa, en tanto existen pocas personas poseedoras de frecuencias, lo cual deja un desequilibrio desventajoso para las organizaciones sociales y las personas con menores recursos, constituyendo ésto una “discriminación sistemática” (Emanuel Buitrago) y un “monopolio” (Odith Bolandi, Pablo Soto).

Para las personas entrevistadas, la actual distribución del espectro, con la ausencia de medios comunitarios, favorece que el control político lo tengan solamente los dueños de estas empresas y no lo defina

la ciudadanía, sin expresión del pluralismo ni equidad, siendo una de las formas más icónicas de privatización en el país. Se naturaliza así la violación a la libertad de expresión y se convierte a la comunicación en un área de exclusión social, a través de la explotación de un bien público. Cabe destacar que las personas entrevistadas reconocen la importancia de que existan medios comerciales: sus reclamos se enfocan en la casi inexistencia de medios públicos o comunitarios y el desbalance informativo que ello genera.

Laura Chinchilla, de la Red MICA, menciona que existe desorden e irregularidades en la distribución del espectro, principalmente por falta de control, lo cual resulta visible al desconocerse cuántas y cuáles frecuencias tiene cada empresa o persona, pues se pasa de mano en mano sin control ni rendición de cuentas al Estado, incluso, muchas son alquiladas o subarrendadas.

Se ha comprobado que el espectro está subutilizado, por lo tanto, podrían existir nuevos concesionarios, particularmente en zonas rurales. Sin embargo, las nuevas posibilidades que se abren con la televisión digital han desatado apetencias por aumentar la concentración de la propiedad, algo que de nuevo perjudicaría a los sectores con menos recursos económicos.

Al respecto, Giselle Boza, del Proledi, planteó que no solo es una distribución injusta, inequitativa y discriminatoria, sino también inmoral, ilegal e inconstitucional. En su opinión la Sala Constitucional no se ha atrevido a declarar inconstitucional la prórroga automática de las concesiones, en tanto un bien de dominio público se está concesionando de manera vitalicia y automática. En cuanto a la ilegalidad, se refirió también a que las concesiones de

frecuencias en Costa Rica se otorgaron a nivel nacional, pero no se cumple con los requisitos de cobertura que establece la ley, lo cual ha sido comprobado por el Estado en la figura de la Sutel, ente técnico encargado de hacer las mediciones de cobertura. Sin embargo, no ha habido voluntad política para readecuar los títulos habilitantes de las concesiones.

El énfasis en el tema legal también fue señalado por Lorna Chacón de la UCR y Odith Bolandi de la UIA, quienes criticaron el impacto de la desactualización de las leyes costarricenses en la distribución de las frecuencias. Además, Chacón agregó que los diputados encargados de hacer estas modificaciones usualmente pertenecen a los grupos dueños de las frecuencias. Además, consideró que dicha distribución no solo es inequitativa, sino que también genera muchas pérdidas económicas al Estado, calificando esto como “obsceno”.

Por otro lado, la mayoría de las personas entrevistadas manifestó interés por acceder a la radio y a la televisión para posicionarse, o para crear medios en conjunto con otros colectivos y sectores sociales organizados, en los cuales no se reproduzca la agenda de los medios de comunicación hegemónicos y, por el contrario, se genere una concepción de mundo y comunicación integradora con todos los sectores de la sociedad.

En el caso particular de la Red MICA, se enfatiza en el interés por desarrollar mecanismos y procesos para que diferentes sectores de la población tengan acceso a los medios de comunicación: primero reservando por ley espacio en el espectro radioeléctrico para concesiones de radio y televisión de uso no comercial y segundo, capacitando a comunidades organizadas (geográficas y de sentido) para que tengan herramientas que les permitan tener medios ciudadanos.

Entre los temas o contenidos que se considera incluir en medios sociales, están no solo las reivindicaciones sociales y propuestas de cada colectivo o sector, sino una oferta más amplia que incluya temas como: luchas sociales y populares, nacionales e internacionales; marchas y movilizaciones; memoria histórica (procesos nacionales, sociohistóricos, políticos y económicos que han enmarcado el tipo de sociedad que fuimos); agua; cambio climático; ecología; emprendedurismo; derechos laborales y sociales; experiencias de parlamentos populares; consejos comunales; gestión municipal y gobiernos locales; derechos de las comunidades y la adhesión de Costa Rica a convenios o tratados internacionales; el registro de empresas en el Departamento Fitosanitario del Estado, así como la discusión de iniciativas de gobierno y las necesidades de las comunidades, entre otros.

4.4.4 Medios locales y ruralidad

En cuanto a la relación entre los medios de comunicación y la ruralidad, las personas entrevistadas hicieron hincapié en que existe mayor desigualdad y dificultad de acceso para el sector rural.

Consideran que los medios locales y comunitarios son más cercanos a la población pero indican la existencia de dificultades en torno a recursos, como acceso a infraestructura y tecnología.

Además, muchas veces las pocas emisoras locales de radio que existen reproducen la agenda de los medios de comunicación hegemónicos y del Valle Central, por lo que sus agendas son poco pertinentes. En su lugar deberían educar, orientar, fomentar la organización y el desarrollo local a través del abordaje de temas vinculantes para la comunidad, como el manejo del agua, el cambio climático, la

profundización de pobreza y el desempleo, la provisión de servicios de salud, el uso de agroquímicos y transgénicos, el emprendedurismo, la economía social, y otros temas que promuevan comunidades empoderadas en los medios locales.

Desde una perspectiva más amplia, Buitrago, de Talamanca Unida, discutió no solo acerca de la poca pertinencia de la información que llega hasta las comunidades, sino también de la proyección o representación que los medios de comunicación crean alrededor de ciertas comunidades, a través de la presentación de contenidos (principalmente noticias) que las estigmatizan.

Por su parte, Lorna Chacón de la UCR plantea que los medios de comunicación crean una versión distorsionada de la realidad del país, en ambas vías (centro-periferia).

En resumen, las personas entrevistadas consideran que las poblaciones rurales no tienen la posibilidad de recibir información atinente a su realidad.

4.5 Aspectos a incluir en una nueva legislación

Este apartado responde a la inquietud por conocer a profundidad los contenidos fundamentales que debería incluir un nuevo marco normativo de radio y televisión. Al igual que el apartado anterior, se elaboró a partir de entrevistas abiertas a representantes de sectores sociales.

Las preguntas se elaboraron con base en las principales áreas que regulan las leyes similares de otros países, así como por lo dispuesto por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente (2009).

A manera de resumen, la tabla 4.2 presenta las opiniones de las personas entrevistadas.

4.6 Contenidos generales de una nueva legislación de radio y televisión

Las personas entrevistadas señalaron la necesidad de contar con una nueva legislación de radio y televisión y mencionaron algunos contenidos generales que la misma debería contener, entre ellos:

- Mayor participación de universidades públicas en producción de radio y televisión, estableciendo comunicación cercana con los sectores sociales, productores, civiles, sindicales, estudiantiles, entre otros (Albino Vargas).
- Sistema de asignación de frecuencias no discriminatorio, justo, transparente y equitativo, el cual se establezca con participación ciudadana y garantice el acceso a los diferentes sectores de la población, a la vez que establezca procedimientos claros y transparentes, políticas antimonopólicas (de límites a la concentración de la propiedad, de estímulo al surgimiento de nuevos medios), es decir, que garantice la existencia de operadores diversos que respondan a una diversidad de fines (Giselle Boza).
- Promoción de la expresión y diversidad cultural de los pueblos a través de los contenidos que transmiten los medios (Emanuel Buitrago).
- Garantía de que las radios comunales o culturales estén en administración de las personas pobladoras de las comunidades y en el idioma local (Emanuel Buitrago).
- Adecuación de contratos de concesión razonables en el tiempo, con un inicio y un fin claros, sin prórrogas automáticas (Larissa Arroyo).

Tabla 4.2 Aspectos que debería contemplar una nueva legislación de radio y televisión, según los sectores sociales organizados.

Nombre	¿Deberían existir medios comunitarios o sociales a cargo de organizaciones sociales?	Distribución de porcentaje de frecuencias para medios sociales o comunales	¿Deberían establecerse límites a la concentración de frecuencias, para una distribución equitativa del espectro?	¿Conoce casos de corrupción o ilegalidad relacionados a concesiones de radio y televisión?	¿Cómo deberían otorgarse las concesiones de radio y televisión?	¿Debería el Estado incentivar la creación de medios sociales?	¿Debería el estado regular contenidos?	¿Debería crearse una entidad para regular el cumplimiento de la nueva ley?	¿Conoce sobre televisión digital?
Albino Vargas Sector sindical	Sí	50% comerciales 50% sociales	Sí	Sí	No por subasta	Facilitar acceso	Manejo cauteloso del tema	Sí	Sí, poco
Carolina Picado Cultura Viva Comunitaria	Sí	Sí, porcentajes, a favor de sociedad civil	Sí	No	Concurso público	Sí	Manejo cauteloso del tema	Desconoce del tema	Sí, poco
Giselle Boza Proledi	Sí	33% comercial 33% público 33% social	Sí	No	Concurso público	Promover la creación de medios	No censura, fomentar otros contenidos	Sí	Sí
Emmanuel Buitrago Talamanca Unida	Sí	50% comerciales 50% sociales	Sí	No respondió	Concurso y concesión directa a comunidades	Promover la creación de medios	Manejo cauteloso del tema	No respondió	Desconoce del tema
Larissa Arroyo Movimiento Feminista	Sí	50% comerciales 50% sociales	Sí	No respondió	Concurso público	Promover la creación de medios	Sí	Fortalecer lo que ya existe	Desconoce del tema
Laura Chinchilla Red MICA	Sí	33% comercial 33% público 33% social	Sí	Sí	Concurso público	Promover la creación de medios	No censura, fomentar otros contenidos	Sí	Sí
Lorna Chacón Escuela de Ciencias de la Comunicación, UCR	Sí	50% comerciales 50% sociales	Sí	Sí	Concurso público. Otorgamiento directo para medios públicos	Promover la creación de medios	No censura, fomentar otros contenidos	Sí	Sí
Marco Castillo Movimiento Diversidad	Sí	0% comercial, 100% sociales	Sí	No	No subasta	Facilitar acceso	Manejo cauteloso del tema	Sí	Desconoce del tema
Marlon Mora Colegio de Periodistas	Sí	33% comercial 33% público 33% social	Sí	No respondió	Concurso público	Facilitar acceso	Manejo cauteloso del tema	Sí	Sí, poco

Nombre	¿Deberían existir medios comunitarios o sociales a cargo de organizaciones sociales?	Distribución de porcentajes de frecuencias para medios de org. sociales o comunales	¿Deberían establecerse límites a la concentración de frecuencias, para una distribución equitativa del espectro?	¿Conoce casos de corrupción o ilegalidad relacionados a concesiones de radio y televisión?	¿Cómo deberían otorgarse las concesiones de radio y televisión?	¿Debería el Estado incentivar la creación de medios sociales?	¿Debería el estado regular contenidos?	¿Debería crearse una entidad para regular el cumplimiento de la nueva ley?	¿Conoce sobre televisión digital?
Odith Bolandi UIA	Sí	60% comerciales 40% sociales	Sí	Sí	Concurso público	Promover la creación de medios	Ya existe dicha regulación	Sí	Sí, poco
Pablo Soto Feuna	Sí	Sí, porcentajes, equitativos	Sí	Sí	Concurso público	Promover la creación de medios	Manejo cauteloso del tema	Desconoce del tema	Sí, poco
Quxabel Cárdenas Sector migrante	Sí	Sí, porcentajes, equitativos	Sí	No casos, manipulación política de medios	No subasta Buscar fórmula para participación de sociedad civil	Promover la creación de medios	Manejo cauteloso del tema	Sí	Sí, poco
Mauricio Álvarez Fecon	Sí	33% comercial 33% público 33% social	Sí	Sí	No subasta Otorgamiento directo, para proyectos sociales	Promover la creación de medios	Sí	Sí	Sí, poco
Jorge AD Sector de producción audiovisual	Sí	60% comerciales 40% sociales	Sí	No	Concurso público	Promover la creación de medios	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

- Adecuación de los cobros de canon al tipo de medio: comercial o lucrativos frente a comunales, colectivos o ciudadanos (Larissa Arroyo).
- Regulación de contenidos apegada a la normativa de derechos humanos (Larissa Arroyo).
- Reserva de frecuencias específicas para medios comerciales, comunitarios y ciudadanos y medios públicos.
- Creación por ley de la figura de medio comunitario, cultural o ciudadano (Lorna Chacón).
- Devolución al Estado de concesiones comerciales subutilizadas para que sean reasignadas con criterios democráticos (Lorna Chacón).
- Definición de mecanismos claros de asignación y gestión de frecuencias, estableciendo condiciones diferenciadas para medios no comerciales (Lorna Chacón).
- Asignación de funciones y competencias de los diferentes entes que regulan el espectro radioeléctrico. Que tome en cuenta la representación ciudadana con poder de opinión (Lorna Chacón).
- Generación de condiciones para la diversidad de contenidos, medios y voces (Lorna Chacón).
- Cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, para una nueva distribución de frecuencias.
- Reforzamiento y creación de medios de comunicación públicos (incluyendo el fortalecimiento del Sinart) que garanticen información pertinente y veraz a la población, con un carácter nacional y no valle-centralista (Lorna Chacón).
- Capacitación gubernamental a aquellos grupos que deseen crear espacios o medios de comunicación no comerciales, es decir, acompañamiento del Estado a proyectos de comunicación (Lorna Chacón).
- Incorporación de contenidos plurales y diversidad de temas como parte de la agenda cotidiana de los medios masivos, preocupándose por la educación de la ciudadanía y luego por democratizar esa información de manera respetuosa para sus audiencias (Marlon Mora).
- Distribución con criterios democráticos de las frecuencias de televisión digital (Pablo Soto).
- Garantía de acceso a medios de radio y televisión para los grandes sectores sociales, equilibrando entre lo comercial y lo poblacional (Quxabel Cárdenas).
- Democratización del espectro para que se generen condiciones reales de acceso a medios y a posibilidades de producción (Mauricio Álvarez).
- Devolución de frecuencias a la ciudadanía y descentralización de la producción y la transmisión, de manera que se genere diversidad y riqueza en lo local, asignando cuotas por sector y una estrategia práctica para incluir en colegios y escuelas la alfabetización mediática, producción y transmisión televisiva, radiofónica y vía web (Jorge Albán).

Entre todos estos contenidos señalados para una nueva legislación que regule la administración del espectro radioeléctrico, se profundizó en algunas variables que han sido señaladas como las más importantes por parte de las y los participantes en la consulta.

A continuación, se detallan dichos contenidos indispensables para una nueva Ley de Radio y Televisión en Costa Rica.

4.6.1 Creación y reserva de espectro para distintos tipos de medios: públicos, comerciales y comunitarios

Las personas entrevistadas, en su totalidad, consideran que debe existir por ley una modalidad de medios para las organizaciones sociales, y a ella se refieren como medios comunitarios, de rentabilidad social e inclusivos, no comerciales, que sirvan para el empoderamiento de las comunidades y que consideren las necesidades de las poblaciones rurales y estén en manos de la ciudadanía, legitimando otras voces que representen la pluralidad de la sociedad costarricense.

De esa forma, considerando la existencia de diversidad de medios, la discusión sobre la reserva del espectro para cada uno de ellos se orientó por una distribución más equitativa. Para ello, se plantearon diferentes posibilidades:

- Distribución del 50% espectro para medios comerciales y 50% para medios comunitarios, sociales, ciudadanos, indígenas, culturales, entre otros.
- Redistribución progresiva hacia un modelo tripartito (33,3%) para medios comerciales, comunitarios y públicos.

4.6.2 Límites a la concentración o acaparamiento de frecuencias de radio y televisión

Frente al establecimiento de límites a la concentración o acaparamiento de frecuencias de radio y televisión en pocas manos, todas las personas entrevistadas consideraron la necesidad de establecer una regulación que permita la distribución equitativa, aunque enfatizaron en lo polémico del tema.

Consideraron necesario establecer estos límites, en tanto la ausencia de ellos permite y facilita que aquellas personas o empresas con mayor poder económico terminen siendo dueñas y autoridades de la opinión pública, sin pluralidad de voces, lo cual afecta la democracia.

Lorna Chacón estimó que es necesario construir una nueva legislación en el tema comunicativo de la radio y la televisión, pero también leyes antimonopólicas, que limiten la concentración de frecuencias y que respeten la libertad de empresa, a la vez que garanticen la pluralidad de voces. Sobre este tema, también hicieron referencia Giselle Boza y Odith Bolandi.

Personas como Albino Vargas plantearon la importancia de manejar el establecimiento de límites a la concentración con cautela, pues, aunque realmente se da la concentración de frecuencias, podría alegarse el ataque a los valores de la libre competencia, el cual es un tema sensible.

4.6.3 Transparencia en la asignación de las concesiones de radio y televisión

Aunque muchas de las personas entrevistadas desconocen directamente de casos específicos de venta ilegal de concesiones de radio, en la mayoría de las entrevistas se discutió sobre la falta de transparencia en su otorgamiento, lo que lleva a cuestionar la posibilidad de que se presenten casos de irregularidad e ilegalidad.

Esta administración del espectro poco transparente o permisiva con los tratos comerciales ilegales de concesiones de radio y televisión, ha despertado dudas en torno a la posibilidad de corrupción, secretismo y abuso de poder en el otorgamiento o en la venta ilegal de bienes de dominio público, como las frecuencias radioeléctricas.

Lorna Chacón de la UCR describió casos de venta de frecuencias como actos ilegales, en tanto el otorgamiento se realiza por concesión, por lo que afirma que esto es posible debido a la permisividad excesiva del país ante estos temas. Por otro lado, señaló como ilegal el pago de regalías por parte de las empresas trasnacionales de música para que emisoras comerciales pauten y programen más a ciertos artistas.

Mauricio Álvarez, de la Federación Conservacionista de Costa Rica (Fecon), indicó haber escuchado sobre la concentración de frecuencias en manos de personas o empresas extranjeras y la concentración de medios en iglesias cristianas, que incluso tienen un satélite. Mientras tanto, Jorge Albán comentó sobre frecuencias que son otorgadas sin límite de tiempo, concesionarios que venden las frecuencias de manera disfrazada mediante sociedades anónimas y frecuencias que son subarrendadas.

4.6.4 Régimen concesionario para las frecuencias de radio y televisión

Acerca del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión, la totalidad de personas entrevistadas consideró que el principal criterio para el otorgamiento de concesiones de radio y televisión no puede, ni debe ser, la posibilidad económica de quien pretende una concesión, ya que ese criterio sería per se discriminatorio para quienes no poseen recursos económicos y daría continuidad a la política de exclusión imperante en la administración de frecuencias radioeléctricas en Costa Rica.

La mayoría de las personas entrevistadas consideró fundamental la integración y participación de la ciudadanía en los procesos de otorgamiento de frecuencias, mediante la creación de alguna instancia consultiva que

brinde criterio al Poder Ejecutivo sobre la asignación de las concesiones.

En todos los casos se consideró que la subasta de frecuencias, o cualquier metodología que la avale, es un método injusto, en tanto promueve el otorgamiento de frecuencias basado en el poder económico adquisitivo, partiendo de dinámicas de desigualdad en el acceso y fomentando conflictos de intereses.

Asimismo, se consideró que si existe el otorgamiento directo, debe fiscalizarse para evitar la corrupción o para que exista diversidad de concesionarios y balance en el tipo de medio que se crea. Lorna Chacón manifestó que, en aquel porcentaje del espectro a cargo del Estado, es decir, para medios públicos, deberían crearse espacios para las organizaciones sociales y que el Estado a través del Ejecutivo, asegure la administración directa de esos espacios exclusivos para los sectores sociales.

El método de otorgamiento de concesiones mayoritariamente avalado por las personas entrevistadas fue el concurso público, creado específicamente a partir de la promoción de carteles abiertos en participación y diferenciado según el tipo de uso de la frecuencia, sea comercial o sin fines de lucro. También, destacó la importancia de la participación ciudadana en las asignaciones normadas por ley y priorizando la transparencia para la ciudadanía.

Laura Chinchilla, de la Red MICA, agregó que es importante garantizar, mediante la asignación de las concesiones de frecuencias, que los medios públicos sean autónomos del Estado y no medios “pro gobierno”, así como que los medios comunitarios sean de las comunidades y respondan a los intereses de la población a la cual van dirigidos.

Para que estos procesos puedan darse, se considera fundamental realizar una mejor regulación de quienes ya cuentan con medios de comunicación, por ejemplo, estableciendo pago justo de impuestos y un pago actualizado del canon de uso del espectro que permita al Estado obtener recursos para apoyar otras iniciativas comunicacionales alternativas.

4.6.5 Incentivos estatales para la promoción y existencia de medios no comerciales o comunitarios

Al consultar a las personas entrevistadas por las formas en que el Estado podría incentivar la creación de medios sociales, las respuestas se orientaron en dos direcciones: una de facilitación y otra de promoción.

Para quienes consideran que el Estado debe facilitar la creación de medios sociales, esto implica ofrecer capacitación a las organizaciones y comunidades, exonerarles del pago del canon de reserva de espectro y exonerarles de impuestos para importar tecnologías.

En síntesis, las propuestas para la promoción de medios no comerciales implica:

- Acciones afirmativas, por ejemplo a través de cuotas de contenido de producción nacional; subsidios directos por parte del Estado o por aportes de la ciudadanía, convencida de que esos medios les pertenecen. Además, recursos indirectos tales como el cobro de impuestos fijados a las operadoras comerciales, hasta porcentajes de la publicidad oficial.
- Inversión de recursos del Estado para fortalecer las iniciativas locales de medios de comunicación (radiales y televisivos).
- Brindar talleres de comunicación para organizaciones comunitarias que quieran tener un medio, pero sobre todo que el

Estado tenga canales oficiales para dejar de pagar cadenas nacionales, entre otros costos y promocionar a otras voces que no tienen la capacidad para sostener un medio, pero requieren un espacio.

- Promoción de la autogestión, vendiendo publicidad coherente con los principios del medio, y lo que se genere sea para autosostenibilidad; y por el otro, el apoyo estatal para que estos medios puedan surgir ofreciendo: capacitación, exoneración de impuestos a equipos, infraestructura y soporte tecnológico.
- Responsabilidad social empresarial, para que un porcentaje del pago actualizado del canon por la concesión y el uso del espectro sea asignado para incentivar la apertura de espacios e iniciativas sociales.
- Cooperación horizontal (alianzas entre organizaciones y de estas con instituciones públicas o con organismos de cooperación internacional), facilitando la creación de cooperativas y la captación de fondos privados mediante incentivos fiscales y de otro tipo.

4.6.6 Regulación de contenidos

En cuanto a la regulación de contenidos, se plasmaron en las respuestas dos orientaciones diferentes: por un lado, un grupo de personas consideró que es necesaria la regulación de contenidos por parte del Estado y otro se refirió con mayor cautela al tema de la regulación de contenidos por parte del Estado, al considerarlo un tema sensible.

Este segundo grupo prefiere que el Estado no genere una política ideológica para direccionar a la ciudadanía ni gestionar un control de contenidos, sino que establezca políticas, que ya están en el sistema penal, que regulan la producción que irrespete los derechos humanos, al tiempo que fomente la producción de otros contenidos. Se plantea,

además que esta regulación no puede ser competencia exclusiva del Estado, sino que es necesaria la participación ciudadana.

La mayoría de personas entrevistadas está de acuerdo con que se realicen acciones afirmativas para la promoción de contenidos acordes con el respeto de los derechos humanos y la dignidad de los pueblos.

4.6.7 Entes encargados de la administración del espectro radioeléctrico

A pesar de que algunas personas entrevistadas manifestaron desconocer si existía alguna entidad encargada del cumplimiento de la legislación, la totalidad manifestó la necesidad de que exista un ente que cumpla con esa responsabilidad.

En algunos casos se hicieron propuestas concretas para la conformación de esa entidad, como se muestra a continuación:

- Cerrar la Oficina de Control de Radio, constituyendo un nuevo ente con participación de la Defensoría de los Habitantes, Conare, Poder Ejecutivo a través del Micitt, sectores productivo y social (Albino Vargas).
- Órgano deliberativo, con independencia del Poder Judicial (que no limita la participación de éste), con representación de universidades, sociedad civil, cámaras, Sutel y Poder Ejecutivo (Giselle Boza).
- Micitt y Sutel, con competencias claras, así como un órgano colegiado distinto que haga control político a esas dos entidades (Laura Chinchilla).
- El Estado, a través de un órgano como el Ministerio de Hacienda de los países desarrollados (Lorna Chacón).
- Poder ejecutivo, adaptando y mejorando las entidades ya existentes, no crear una nueva (Marco Castillo).

- Comisión para la administración y control constante con diferentes representantes (Marlon Mora).
- Órgano neutral, que no sea parte de estructuras políticas ni de poder, con participación ciudadana, que pueda regular y cumpla con sanciones que vayan desde un llamado de atención, una sanción económica o la pérdida de la concesión en casos graves (Odith Bolandi).
- Consejo consultivo con representación de gobierno, medios alternativos, participación social y técnica (Quxabel Cárdenas).
- Consejo conformado por la participación de diferentes sectores y asociaciones específicas como radios y televisoras UCR, Sinart, Colegio de Periodistas, cámaras, entre otros (Mauricio Álvarez).
- Instancia nueva con visión integral para atender concesiones y encargarse de la coordinación de la producción y transmisión regional de contenidos (Jorge Albán).

La mayoría de estas propuestas señala la constitución de un órgano o instancia nueva. Asimismo, la mayoría consideró fundamental que la entidad no sea únicamente representada por el Estado y que incluya fundamentalmente la participación ciudadana.

4.6.8 Televisión digital en Costa Rica y criterios mínimos que debe incluir la ley

Se le consultó a las personas entrevistadas sobre qué información tenían acerca del proceso de entrada en vigencia de la televisión digital en Costa Rica y sus implicaciones para la ciudadanía.

La mayor parte de las personas entrevistadas manifestó no conocer información precisa o profunda sobre la

televisión digital terrestre (TDT). En algunos pocos casos se afirmó conocer solamente sobre la mejoría en la calidad de la señal que se recibirá, pero desconocen otros aspectos, como por ejemplo la discusión sobre el dividendo digital o la distribución de los espacios en el espectro radioeléctrico que se liberarían para otros medios o para telecomunicaciones. Ello da cuenta de que a pesar de que es un tema de vital importancia en el devenir comunicativo y tecnológico, pero también en el futuro de la administración de un bien público, la información al respecto no está llegando siquiera a la población que lidera organizaciones o grupos sociales.

Algunas personas afirmaron que lo único que han oído es sobre temas propiamente relacionados con asuntos técnicos, como el cambio de televisor, la necesidad de comprar una caja que decodifica la señal para que pueda verse en los actuales televisores o que la calidad de la señal mejoraría.

Para Laura Chinchilla de Red MICA, es evidente que una vez más, desde el Poder Ejecutivo, no se pretende generar una discusión pública sobre qué se debe hacer con el dividendo digital que, siendo un bien de toda la ciudadanía, debe administrarse considerando criterios plurales.

En relación con la TDT, Giselle Boza manifestó que la considera una oportunidad para ampliar y avanzar en la diversidad y pluralidad de voces, pues es necesario que el Estado establezca con claridad el aprovechamiento de esta innovación tecnológica. Considera necesaria la regulación del régimen concesional respecto a aspectos como el acceso al espectro radioeléctrico y la definición de la multiprogramación. Agregó que luego del 2024, fecha de vencimiento de los contratos

de concesión, será necesario que los medios se adecúen a un nuevo modelo.

Las personas entrevistadas que dijeron conocer las implicaciones sociales de la entrada en vigencia de la televisión digital, afirmaron que dicho modelo debe funcionar sobre la base de una nueva regulación y no entrar a funcionar sin reglas claras, sobre todo considerando las actuales falencias de la Ley de Radio vigente, para que no se repitan los errores del pasado en la administración de las concesiones de radio y televisión.

4.7 Consideraciones finales

El acceso a los medios de comunicación para todos los sectores de la sociedad es parte fundamental de la libertad de expresión y del derecho a la comunicación. La doble dimensión de la libertad de expresión, señalada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, implica no sólo el derecho a recibir ideas y opiniones diversas, sino también el derecho de todas las personas a transmitir sus pensamientos en los medios de comunicación. La existencia de un marco regulatorio claro y sin ambigüedades en torno a la radiodifusión es imprescindible para el ejercicio de los derechos comunicativos, así lo han señalado la Unesco y la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además han señalado indicadores para el desarrollo mediático, así como lineamientos sobre los contenidos que debe tener la legislación sobre radiodifusión, para que se cumpla con los estándares de libertad de expresión. Ambas instancias también han señalado que la violación a la libertad de expresión se puede dar también por la omisión en la existencia de dicho marco regulatorio.

Distintas instancias nacionales como la Contraloría General de la República, la

Superintendencia de Telecomunicaciones y organizaciones sociales especializadas en la materia como la Red MICA, el Proledi y el Colegio de Periodistas, han manifestado que en Costa Rica la Ley de Radio vigente es obsoleta, omisa y ambigua. Se concluye entonces que Costa Rica violenta ese principio fundamental para el pleno ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la comunicación.

La Relatoría para la Libertad de Expresión elaboró un documento llamado *Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente* (2009) en el que se establecen las características y contenidos que deben tener los marcos regulatorios en materia de radiodifusión. Según la investigación realizada, se constata que nuestro país violenta los estándares de libertad de expresión al no poseer un marco regulatorio actualizado en materia de radiodifusión. Los vacíos normativos encontrados en la Ley de Radio N° 1758, son incompatibles con las recomendaciones de la Relatoría para la Libertad de Expresión, ya que dicha ley vigente no asegura la existencia de medios comunitarios, no establece reserva de frecuencias para asegurar la pluralidad y diversidad de medios, no limita la concentración mediática, tampoco posee medidas tendientes a eliminar la discriminación en el acceso a los medios para los sectores excluidos, no cuenta con medidas tendientes a la creación de medios públicos ni comunitarios, no establece un procedimiento claro ni mucho menos diferenciado para acceder a una concesión de frecuencia para fines de radiodifusión y no define con claridad las atribuciones o funciones de los entes estatales encargados de administrar el espectro radioeléctrico.

La Ley de Radio, vigente desde 1954, tiene más de 60 años y no ha existido en otro

momento de la historia, ningún interés fuerte por parte de sectores gubernamentales, políticos, empresariales, académicos o sociales de crear una nueva, o en su defecto, adicionar cambios que le permitan mantener cierta vigencia que hiciera posible una administración adecuada de este recurso de dominio público.

Desde hace cerca de seis años, distintos grupos de la sociedad han iniciado una discusión pública sobre el derecho a la comunicación, el acceso a los medios de comunicación y la necesidad de mayor pluralidad de los medios radiofónicos y televisivos. Estas discusiones se han encaminado a señalar la urgencia de una nueva ley de radio y televisión que asegure el derecho a la comunicación de los sectores socialmente excluidos.

Existe un movimiento social por el derecho a la comunicación que incluye a personas comunicadoras, periodistas, académicas, estudiantes, medios de comunicación alternativos y a organizaciones sociales. La mayoría de las personas entrevistadas reconoce, por ejemplo, que la Red de MICA es un actor social que ha planteado la problemática del acceso de las frecuencias de radio y televisión desde una visión democrática e incluyente.

En Costa Rica más del 90% de las frecuencias utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva se utiliza para fines comerciales. Según la documentación analizada, se constata que la asignación de licencias o concesiones de radio y televisión en nuestro país no está orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados. La asignación de concesiones de radio y televisión es clave en

la deliberación democrática. De acuerdo con la Relatoría para la Libertad de Expresión, en la asignación de frecuencias es el Estado quien decide cuál es la voz del público que se escuchará y cuál no, así como las fuentes de información que influirán en las personas para la toma de decisiones informadas sobre su vida o la de su colectivo o comunidad.

Las personas entrevistadas consideran que la administración de las frecuencias de radio y televisión por parte de los entes gubernamentales ha sido deficiente, que ha beneficiado un mercado ilegal de venta o traspaso de concesiones de radio y televisión poco transparente, sin que se ejerza ningún control estatal.

Los y las representantes de las organizaciones entrevistadas consideran que la ausencia de controles estatales y de legislación han permitido que este recurso de dominio público, como es el espectro radioeléctrico de radio y televisión, se vaya concentrando en pocas personas o empresas, y ya se cuenta con la presencia de una empresa transnacional poseedora de la mayoría de las concesiones de televisión abierta.

Todas las personas entrevistadas en esta investigación reconocen la importancia de la comunicación y de la libertad de expresión para los individuos y para el trabajo de las organizaciones sociales a las que representan. También consideran que en Costa Rica existe libertad de expresión, relacionada con la posibilidad de que todas las personas digan lo que piensan en cualquier lugar, sin sufrir censura. Sin embargo, piensan que este derecho no se respeta cuando se trata de acceder a los medios de comunicación radiofónicos y televisivos para transmitir sus mensajes o sus opiniones.

Todas las personas representantes de organizaciones que fueron incluidas en esta

investigación consideran que en Costa Rica no hay pluralidad de ideas en los medios masivos de comunicación. La mayoría de personas entrevistadas opina que los medios establecen su agenda de temas según los intereses de sus dueños o de los grupos económicos que están relacionadas con sus empresas. Aunque reconocen que hay medios que les dan algunos pocos espacios, sobre todo cuando se trata de temas polémicos, y que generalmente sus intervenciones son muy limitadas o recortadas.

Asimismo, las personas entrevistadas reconocen que han sufrido limitaciones de acceso a espacios en los medios de comunicación radiofónicos y televisivos para difundir sus mensajes o su pensamiento. Las limitaciones van desde la censura hasta la invisibilización de sus posiciones. Es decir, por acción o por omisión. También identifican como una limitación el tener que pagar grandes sumas de dinero para acceder a espacios en los medios. Esta investigación refleja que las 15 personas entrevistadas desearían que sus organizaciones contaran con medios propios o con espacios en emisoras radio y televisión cuya gestión podría ser compartida entre organizaciones sociales. Emergió la propuesta de los sectores: sindical, migrante, ambientalista, feminista, estudiantil y académico de contar con medios compartidos, cuya figura legal sea la de un medio comunitario sin fines de lucro y que permita una programación compartida entre sectores, es decir, medios en manos de las organizaciones sociales.

Otra conclusión es que las personas entrevistadas no consideran que en nuestro país la distribución de las concesiones para uso de emisoras de radio y televisión sea justa y equitativa para todos los sectores de la sociedad. Reconocen que la preponderancia que posee la explotación comercial del

espectro radioeléctrico no representa un balance democrático, ya que excluye a grandes sectores de la sociedad cuyas necesidades de comunicación no son consideradas lucrativas.

Casi todos los y las representantes de organizaciones opinan y ponen en evidencia que existe mayor desigualdad en el acceso a la comunicación en las zonas rurales, eso por dos razones principales: o porque las transmisiones que llegan a las comunidades se enfocan en la realidad de la Gran Área Metropolitana o porque en las comunidades hay muy pocos medios locales. Específicamente en la comunidad indígena de Amubri, el líder comunal entrevistado opina que, aunque hay una emisora local, esta no responde a las necesidades comunicativas de su grupo social y los contenidos emitidos en esa radio son fiscalizados o determinados por una institución ajena a la comunidad indígena.

Todas las personas entrevistadas opinan que debe existir una nueva ley que considere la existencia de emisoras de radio y televisión comunitarias, o alguna figura similar, que permita a grupos organizados tener posesión de sus propios medios. En esa misma línea, opinaron mayoritariamente que las concesiones deben ser distribuidas según sus usos en un 50% para fines comerciales y en un 50% para fines públicos y comunitarios. Proponen crear un régimen para el otorgamiento de todas las concesiones de radio y televisión abiertas al público, que no sea la subasta, sino por un concurso público que no incluya criterios económicos. A la vez, consideran importante que exista una instancia consultiva, con representación de la sociedad civil, que establezca esos criterios y recomiende al Poder Ejecutivo a quién otorgar las concesiones.

También existe la opinión mayoritaria de que uno de los contenidos fundamentales

de una nueva ley de radio y televisión es el establecimiento de límites a la cantidad de medios radiofónicos y televisivos en manos de una sola persona física o jurídica, como forma de asegurar la pluralidad de medios y, por ende, de la democracia.

Se considera que parte de las obligaciones del Estado es el fomento a la creación de medios o espacios en radio y televisión para fines no lucrativos. Por ejemplo, reservando espectro para este fin, promoviendo su existencia a través de apoyos económicos, acompañamiento y capacitación.

Gran parte de quienes participaron en esta investigación dicen conocer casos de corrupción relacionados a la venta y traspaso de frecuencias de radio y televisión. Y la totalidad reconoce la falta de transparencia del ente fiscalizador estatal para con el otorgamiento de las concesiones de radio y televisión.

Cabe destacar como conclusión mayoritaria que una nueva ley de radio y televisión no debe establecer regulaciones a los contenidos que se transmiten en los medios, por considerar que ésto podría favorecer la censura por parte de algún gobierno de turno. Sin embargo, sí estarían de acuerdo en que una nueva ley establezca el fomento de contenidos educativos o respetuosos de los derechos humanos.

La mayoría de personas entrevistadas expresó poco conocimiento sobre el proceso de entrada en vigencia de la televisión digital. Reconocen haber oído sobre detalles técnicos generales, mas no sobre cómo se administraría el dividendo digital producto del apagón analógico. Se concluye que el Micitt, como ente encargado de la administración del espectro radioeléctrico, no ha promovido, a la fecha, una discusión

pública sobre los criterios con los que se va a asignar el dividendo digital, sino que sólo se ha divulgado información sobre las ventajas tecnológicas del cambio, es decir, información técnica pero no relacionada al derecho a la comunicación.

Como conclusión general, se recomienda la urgente creación de una nueva ley de radio y televisión que considere las necesidades comunicativas y el derecho a la comunicación de todos los sectores sociales. El Estado costarricense debe legislar sobre la administración de las frecuencias de radio y televisión estableciendo balances entre el uso comercial y el uso social sin fines de lucro, promoviendo la creación

de medios comunitarios y públicos, permitiendo el acceso a los medios para las poblaciones excluidas y generando claridad en el procedimiento de otorgamiento de concesiones, con criterios democráticos. El Estado costarricense requiere establecer las atribuciones de los entes encargados de la fiscalización de la legislación que regula el espectro radioeléctrico de radio y televisión. En conclusión, se debe promover una nueva ley que considere las necesidades de la población y que esté acorde con los estándares de libertad de expresión y con todas las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relacionados a la radiodifusión. ■