

Libertad de expresión de los pueblos indígenas, minorías y grupos vulnerables

Frank La Rue

Sumario

I. El ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión por las mujeres y niños. a) Las mujeres. b) Los niños. II. Población en extrema pobreza, acceso a la comunicación y libertad de expresión. III. Minorías y pueblos indígenas. IV. Medios de comunicación comunitaria. V. Bibliografía.

El derecho a la libertad de expresión adquiere un valor agregado cuando por medio del mismo se logra la protección de grupos o minorías que necesitan una atención específica, tales como las mujeres, los niños, la población en extrema pobreza, las minorías, pueblos indígenas y población migrante.

En ese contexto, resulta prioritario eliminar todas las barreras que dificulten el ejercicio pleno del derecho a la libertad de opinión y expresión, y obstaculicen su desarrollo y toma de decisiones para estos grupos. A continuación se desarrollan algunas consideraciones sobre el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión de las mujeres y niños, población en extrema pobreza, pueblos indígenas y minorías, y el importante papel de los medios de comunicación comunitaria en este tema.

I. El ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión por las mujeres y niños

a) Las mujeres

La Observación General No. 28 del Comité de Derechos Humanos, relacionada con el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, establece que entre

las razones de la desigualdad de las mujeres en el mundo se encuentran las relacionadas con las tradiciones, la historia, la cultura e incluso los motivos religiosos, lo cual influye además en el disfrute y respeto de todos los derechos consagrados en el Pacto, dentro del que se encuentra la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la información para la toma de decisiones informadas.

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones. Sin embargo, las mujeres en particular, han sido relegadas de este derecho, el cual, en casos extremos ha constituido la negación de la información o educación necesaria, pues la falta de esfuerzos por parte de los Estados para promover y garantizar el acceso a las mismas, así como el acceso a medios para emitir su opinión, al igual que a programas de salud y de prevención de la violencia han influido negativamente para que las mujeres puedan tomar libremente decisiones informadas. Los Estados deben priorizar dentro de sus políticas públicas, aquellas relacionadas con la educación y el acceso a la información para todas las mujeres.

Además la Recomendación General No. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (párr. 11), establece que las consecuencias básicas de la violencia contribuyen a mantener a la mujer subordinada a su escasa participación política y a un nivel inferior de educación, capacitación y empleo, exponiéndola además a otros riesgos como la difusión de la pornografía y otros tipos de explotación comercial.

Asimismo, en su Recomendación General No. 23 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (párr. 20 a), consideró que uno de los obstáculos para que la mujer ejerza su derecho a elegir y ser electa, lo constituye el factor de recibir menos información que los hombres sobre los candidatos, programas políticos y los procedimientos para el voto, además del analfabetismo, el desconocimiento, la falta de comprensión de los sistemas. Resulta preocupante además, la deficiencia en los sistemas de registro civil, que agudizan estos obstáculos, por lo que debe ser corregida.

En virtud de lo anterior, es propicio recordar y retomar el importante aporte que brindó la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 en la que considera con especial preocupación la constante proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer, así como su desigualdad en el acceso a la tecnología en la información, por lo que pidió a los Estados potenciar el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos y su acceso a la tecnología de la información, así como a su participación en el desarrollo de dichas tecnologías, pues el ejercicio de la libertad de expresión necesariamente conlleva una mayor participación de la mujer en asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre aspectos que pueden influir directamente en su desarrollo.

Sin perjuicio de cualquier otro medio que pudiese ser efectivo, actualmente se dispone de medios de comunicación electrónicos, que pueden constituirse en una herramienta a través de la cual las mujeres pueden difundir información de forma inmediata a un menor costo, además de permitir la posibilidad de establecer contactos o redes, organizarse, movilizarse e informarse con mayor eficacia.

Uno de los problemas que continúan latentes, es que muchas mujeres siguen siendo víctimas de violencia, de injusticia y de impunidad. En la actualidad la posibilidad de alzar la voz para denunciar violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y maltrato infantil tiene un efecto directo en la lucha contra la impunidad. El silencio también constituye impunidad y una forma de romper con ese silencio es garantizando la libertad de expresión a las mujeres.

b) Los niños

La Convención de los Derechos del Niño establece la obligación de los Estados de garantizarles el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión¹. La libertad de expresión es la primera forma de participación y es un mecanismo de inclusión, que necesariamente tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la dignidad humana desde la niñez.

El desarrollo de un pensamiento propio, la habilidad de expresarlo con claridad y la capacidad de utilizar mecanismos alternativos de expresión como el arte, la comunicación electrónica y audiovisual se desarrolla desde la infancia, por ello debe hacerse un esfuerzo especial en los programas de protección de la niñez con énfasis en el respeto a su libertad de opinión y expresión, así como la promoción de programas de estimulación y educación temprana, acceso pleno a la educación escolar, a programas educativos participativos que fomenten el pensamiento crítico, la capacidad de expresión y la cultura de paz².

El ejercicio de su derecho a la libertad de expresión incluye la obligación del Estado de protegerlos de información que pueda ser dañina para su dignidad y desarrollo. Por lo que los Estados deben definir en ley, en el marco de los derechos humanos, estos mecanismos de protección, su contenido, su alcance y sus formas de implementación.

Respetar la libertad de expresión de la niñez y escuchar con atención su mensaje es también un elemento importante para combatir el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar y evitar la impunidad de estos actos.

II. Población en extrema pobreza, acceso a la comunicación y libertad de expresión

Siendo la pobreza un fenómeno multidimensional que limita el ejercicio de todos los derechos humanos, su erradicación implica garantizar la realización de los mismos, incluyendo el derecho a la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a los medios de comuni-

1 Artículo 13 de la Convención de los Derechos del Niño.

2 Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, A/RES/53/243. El artículo 1 estipula que: “una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en... *b*) [e]l respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información”.

cación relativos a las nuevas tecnologías. Las limitaciones a este derecho generan exclusión social y son un obstáculo para el desarrollo humano.

Al igual que otros grupos en condiciones de vulnerabilidad, las personas en condiciones de pobreza tienen dificultades para hacer oír su voz. Su condición les impide ejercer su derecho a expresarse libremente, la pobreza limita su acceso a la información, a la educación y el acceso a los medios de comunicación. El analfabetismo es un problema que afecta particularmente a los pobres, por lo que los Estados deben mantener sus esfuerzos para eliminarlo.

La libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la comunicación, son herramientas que pueden coadyuvar a la erradicación de la pobreza. Por medio del ejercicio de este derecho, los grupos sociales pobres pueden informarse, hacer valer sus derechos y participar en el debate público para generar cambios sociales y políticos que mejoren su condición. El acceso a la comunicación es también fundamental para el desarrollo económico y social, pues implica que las comunidades estén informadas para dirigir sus actividades, por lo que los Estados deben garantizar el acceso a la comunicación en general y en particular a la comunicación electrónica para coadyuvar en el combate a la pobreza.

En ese sentido, la Declaración de Colombo sobre los medios de comunicación, el desarrollo y la erradicación de la pobreza de 2006, declara en el párrafo 1: “que la libertad de expresión debe estar al alcance de todas las personas. Requiere una efectiva participación local para capacitar a individuos y grupos para que puedan abordar los problemas de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la discriminación, la vulnerabilidad, la exclusión social, el deterioro del medio ambiente y la educación”. Esta Declaración además hace un llamamiento a los Estados para que “extiendan el alcance de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente a las poblaciones pobres y marginalizadas”.

En este contexto, la experta independiente sobre la cuestión de la pobreza extrema afirmó que “para lograr la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza es preciso respetar, proteger y cumplir un amplio conjunto de derechos, entre ellos la libertad de expresión [...] En la práctica, esto exige el establecimiento de mecanismos y acuerdos específicos a distintos niveles a fin de asegurar que las personas que viven en la pobreza dispongan de medios para hacer oír su voz y desempeñar una función efectiva en la vida de la comunidad”³.

III. Minorías y pueblos indígenas

El ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión tiene especial relevancia para las minorías y los pueblos indígenas. Ya que la libertad de opinión y expresión es un ins-

3 Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Asamblea General, agosto 2008, A/63/274, párr. 22.

trumento necesario para el cumplimiento específico de los derechos que estos grupos demandan.

El artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas indica que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información, en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación; considero que la obligación de asegurar plenamente la libertad de opinión y expresión, es primordial para el cumplimiento de la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para fomentar en los medios de información públicos y privados la diversidad cultural indígena.

En virtud de lo anterior, animo a los medios de comunicación social a que su personal sea representativo y diverso, y además exhorto a la prensa y a los medios de comunicación social a que en su cobertura generen un ambiente de respeto a la diversidad cultural y multiculturalidad.

Los Estados deben tener en cuenta la diversidad étnica, cultural, religiosa e ideológica de los distintos grupos sociales que los componen. Además, deben promover y proteger los idiomas de las minorías y los pueblos indígenas, que incluye el derecho a expresarse en su propio idioma, reproducir su cultura y tradiciones, de manera privada y pública. En ningún caso las restricciones a la libertad expresión pueden emplearse para acallar el legítimo reclamo de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas.

De conformidad con la Observación General Número 23 (párr. 5.1) del Comité de Derechos Humanos, sobre el artículo 27 del PIDCP relacionada con el reconocimiento y establecimiento de los derechos de las personas que pertenecen a minorías, aún cuando las personas no sean ciudadanas del Estado en el que viven o se encuentran: “los Estados tienen la obligación de garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto (párr. 5.1). En ese sentido las personas y comunidades migrantes sin importar su condición legal migratoria tienen pleno derecho a ejercer la libertad de expresión.”

Retomo en esta oportunidad lo expresado por el Comité de Derechos Humanos, en cuanto a que los Estados deben asegurar que las minorías ejerzan la libertad de opinión y expresión de manera que puedan tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma, en los términos reconocidos por el artículo 27 del PIDCP.

La Declaración final de la Conferencia de Examen de Durban brindó un importante aporte en relación con la libertad de expresión en el contexto de la lucha contra la discriminación y el racismo, estableciendo en el párrafo 58 de dicho informe: “que el ejercicio de la libertad de opinión y expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista y subraya además la función que esos derechos pueden cumplir en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todo el mundo”. En este sentido, considero que los Estados deben desarrollar una cultura de paz basada en la información, el libre intercambio de ideas y conocimiento,

el diálogo y la tolerancia entre culturas para promover relaciones interculturales respetuosas y romper los estereotipos y prejuicios que puedan existir.

IV. Medios de comunicación comunitaria

El derecho a la libertad de opinión y expresión incluye la libertad de dar, recibir y transmitir información, de los grupos minoritarios y excluidos, por lo que los medios de comunicación comunitaria constituyen instrumentos efectivos para cumplir esa función y es deber de los Estados facilitarlos, apoyarlos y garantizar su acceso en forma equitativa. Dentro de la Declaración de Colombo se hace un llamamiento a los Estados⁴, para que “elaboren políticas nacionales para que las personas que viven en la pobreza puedan participar en la información y la comunicación y tengan acceso a ellas, comprendido el acceso a las licencias y la justa asignación del espectro radioeléctrico”.

Proteger el derecho a la libertad de expresión de los grupos sociales menos favorecidos, demanda de los Estados la creación de un marco legal de telecomunicaciones basado en principios democráticos y cuyo objetivo sea el acceso de todos los sectores sociales. Los medios de comunicación comunitaria deben ser un instrumento de las comunidades locales y representativas de su diversidad de intereses.

Sin la pretensión de que esta definición sea definitiva y con la finalidad de aportar ideas para su construcción, considero que los medios de comunicación comunitaria lo constituyen el servicio de radio, televisión y prensa escrita no estatal, de interés público operado por organizaciones, asociaciones o instituciones civiles y cualquier forma de organización de los pueblos indígenas sin carácter lucrativo y con finalidades educativas, informativas, culturales, populares, que estén al servicio y trabajen para el desarrollo de los diferentes sectores que conforman una comunidad de carácter territorial etnolingüística u otra, con intereses, retos compartidos y preocupaciones comunes para mejorar la calidad de vida de sus congéneres y así encontrar un estado de bienestar para todos sus integrantes. No puede ser instrumento de proselitismo político. Lo anterior sin perjuicio de la inclusión de las nuevas tecnologías.

Para que todos los sectores sociales tengan acceso a la información y la posibilidad de participar en el debate público nacional, es importante garantizar el principio de diversidad y pluralismo de los medios y la eliminación de los monopolios y las grandes concentraciones de medios. La concentración de medios genera concentración de poder político y atenta contra la democracia y la posibilidad de todos los sectores de ejercer el derecho a la libertad opinión y de expresión.

Es oportuno hacer mención del trabajo conjunto que se realizó con la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), mediante una serie de consultas regionales para la

⁴ Numeral 3 del apartado de Llamamiento a los Estados de la Declaración de Colombo.

elaboración y validación de los principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y televisión comunitaria, los cuales se detallan a continuación⁵:

1. *Diversidad de medios, contenidos y perspectivas.* La diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático. Son necesarias medidas efectivas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, el acceso a los medios de radiodifusión y el reconocimiento de diversidad de formas jurídicas de propiedad, finalidad y formas de funcionamiento, incluyendo medidas para prevenir la concentración de medios. El marco regulatorio debe explicitar el reconocimiento de tres diferentes sectores o modalidades de radiodifusión: público, comercial y social/sin fines de lucro, el cual incluye a los medios propiamente comunitarios.

2. *Reconocimiento y promoción.* El reconocimiento y diferenciación de los medios comunitarios en legislación nacional de radiodifusión tiene como objetivo garantizar el derecho a la información, a la comunicación y a la libertad de expresión, asegurar la diversidad y pluralidad de medios y promover este sector. Este reconocimiento necesita acompañarse con procedimientos, condiciones y políticas públicas de respeto, protección y promoción para garantizar su existencia y desarrollo.

3. *Definición y características.* Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen la finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.

4. *Objetivos y fines.* Los medios comunitarios deben su razón de ser a satisfacer las necesidades de comunicación y habilitar el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades, sean éstas territoriales, etnolingüísticas o de intereses. Sus finalidades se relacionan directamente con las de la comunidad a la cual sirven y representan. Entre otras serán la promoción del desarrollo social, de los Derechos Humanos, de la diversidad cultural y lingüística, de la pluralidad de informaciones y opiniones, de los valores democráticos, de la

5 Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC, Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria, 2009, Internet: http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principios_Legislacion_Radiodifusion_Comunitaria_esp.pdf.

satisfacción de las necesidades de comunicación social, de la convivencia pacífica y del fortalecimiento de las identidades culturales y sociales. Son medios pluralistas y por tanto deben permitir y promover el acceso, diálogo y participación de la diversidad de movimientos sociales, razas, etnias, géneros, orientaciones sexuales y religiosas, edades o de cualquier otro tipo, en sus emisoras.

5. *Acceso tecnológico.* Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho utilizar cualquier tecnología de radiodifusión disponible, incluyendo cable y otros vínculos físicos, señales satelitales o por cualquiera de las bandas de radio y TV y otros sistemas que utilicen el espectro radioeléctrico, tanto analógicos como digitales. Las características técnicas de la emisora, en el marco de la disponibilidad y planes de gestión del espectro, dependerán únicamente de las necesidades de la comunidad que sirve y de la propuesta comunicacional de la emisora.

6. *Acceso universal.* Todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro, sean de carácter territorial, etnolingüístico o de intereses, estén ubicadas en zonas rurales o urbanas, tienen derecho a fundar emisoras de radio y TV. Esto implica que no debe haber límites arbitrarios y preestablecidos referidos a: áreas geográficas de servicio, cobertura, potencia o número de estaciones en una localidad particular, región o país, excepto restricciones razonables debido a una limitada disponibilidad de frecuencias o a la necesidad de impedir la concentración en la propiedad de medios.

7. *Reservas de espectro.* Los planes de gestión del espectro deben incluir una reserva equitativa de todas las bandas de radiodifusión, respecto a los otros sectores o modalidades de radiodifusión, para el acceso a los medios comunitarios y otros no comerciales como forma de garantizar su existencia. Este principio es extensivo a las nuevas asignaciones de espectro para emisoras digitales.

8. *Autoridades competentes.* El otorgamiento de licencias, las asignaciones de frecuencias y otros aspectos del funcionamiento del servicio de radiodifusión comunitaria deberán ser regulados por organismos estatales independientes del gobierno, así como de grupos económicos y empresariales. Se debe garantizar una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El debido proceso y la posibilidad de recurrir sus decisiones son garantías necesarias en un Estado de Derecho.

9. *Procedimiento para licencias y asignaciones.* El principio general para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias para su uso debe ser el concurso abierto, transparente y público, y debe incluir mecanismos de participación pública,

tales como las audiencias públicas. Los concursos podrán estar diferenciados según los sectores de radiodifusión, a través de procedimientos y criterios específicos, y deberán tomar en consideración la naturaleza y las particularidades del sector de los medios comunitarios para garantizarles una participación efectiva y no discriminatoria. El procedimiento podrá comenzar por iniciativa estatal o como respuesta a solicitudes de actores interesados, siempre que existan frecuencias disponibles, y debe tener una duración razonable.

10. *Requisitos y condiciones no discriminatorias.* Los requisitos administrativos, económicos y técnicos exigidos a las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro interesadas en fundar medios comunitarios deben ser los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento y el más pleno ejercicio de sus derechos. Las condiciones de las licencias no podrán ser discriminatorias y deberán ser compatibles con los principios anteriores. Estas condiciones, así como los criterios y mecanismos de evaluación y los cronogramas del proceso, deberían estar establecidas en las normativas en forma clara y serán ampliamente divulgadas antes del inicio del procedimiento.

11. *Criterios de evaluación.* Cuando sea necesaria una selección entre varios interesados, los criterios de evaluación deberán ser diferenciados según las diversas modalidades de radiodifusión. En el caso de los medios comunitarios se calificarán prioritariamente la pertinencia del proyecto comunicacional, social y cultural, la participación de la comunidad en la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora, los antecedentes de trabajo comunitario de la organización interesada y el aporte que hará la emisora a la diversidad en el área de cobertura. La capacidad económica no debe ser un criterio de evaluación, aunque puede haber exigencias económicas razonables para garantizar la sustentabilidad de la emisora.

12. *Financiamiento.* Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todos ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cualquier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.

13. *Recursos públicos.* La existencia de fondos públicos con recursos suficientes debería estar disponible para asegurar el desarrollo del sector de medios comunitarios.

Es deseable que existan políticas públicas que exoneren o reduzcan el pago de tasas o impuestos, incluido el uso de espectro, para adecuarlos a las características y finalidad pública de estas emisoras.

14. *Inclusión digital*. La superación de la brecha digital y la inclusión de todos los sectores a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, exige que los Estados adopten mecanismos para garantizar el acceso y migración de los medios comunitarios a las nuevas tecnologías. Los retos que plantea la convergencia de medios y la digitalización de los soportes analógicos deben enfrentarse en un entorno de adaptabilidad tecnológica y regulatoria, transparencia y equidad.

En este tema, es importante que los Estados impulsen medidas y adopten buenas prácticas de equidad en las telecomunicaciones.

V. Bibliografía

- Asociación Mundial de Radios Comunitarias, AMARC, *Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y TV comunitaria*, 2009, Internet: http://legislaciones.amarc.org/Principios/Principios_Legislacion_Radiodifusion_Comunitaria_esp.pdf.
- Naciones Unidas, “Convención de los Derechos del Niño”, 1989.
- , “Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz”, 1999.
- , Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Asamblea General, agosto 2008.
- UNESCO, Declaración de Colombo, “Los medios de comunicación, el desarrollo y la erradicación de la pobreza”, Colombo, 2 de mayo de 2006.