

Transición a la televisión digital en Costa Rica

¿Violación o impulso a la libertad de expresión?

MÓNICA GRANADOS CAMACHO

SEPTIEMBRE DE 2017

- La transición a la televisión digital inició en Costa Rica en el año 2009 y se pretende termine el 15 de diciembre de 2017, con el apagón analógico. Este proceso, como cualquier otro en el que estén involucrados intereses públicos y privados, ha generado diversas posturas en torno a cómo debe regularse el cambio digital y sobre cuál debería ser su finalidad.
- Con este análisis se busca aportar a la discusión, partiendo del reconocimiento de las implicaciones de la digitalización para el ejercicio de la libertad de expresión. Para ello se utilizó una metodología enfocada en tres aspectos: la revisión de los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre libertad de expresión, el estudio de las acciones regulatorias hasta ahora tomadas por el Gobierno de Costa Rica y la ejecución de entrevistas con diversos actores.
- Entendiendo que la digitalización por sí sola no contribuirá al ejercicio de la libertad de expresión, en este documento se proponen recomendaciones para ayudar a las personas tomadoras de decisión en la armonización de las exigencias interamericanas sobre Derechos Humanos con los intereses de las distintas partes involucradas en Costa Rica.

Contenido

■ La transición a la televisión digital terrestre (TDT)	4
■ Estándares de libertad de expresión - en el debate internacional.....	5
■ Contexto costarricense - regulación y digitalización en un Estado de Derecho	7
■ Actores y posturas: expectativas, preocupaciones y recomendaciones	9
■ Recomendaciones para una regulación orientada a la libertad de expresión	13
■ Los desafíos de la transición hacia la televisión digital terrestre en Costa Rica	15
■ Bibliografía	16



La transición a la televisión digital terrestre (TDT)

En la actualidad, muchos países del mundo y específicamente, de Latinoamérica, se encuentran en un proceso particular de cambios tecnológicos: la transición a la televisión digital terrestre (TDT).

Este paso de la televisión analógica a la televisión digital provoca grandes modificaciones en el mundo de la televisión tal y como lo conocemos. El más importante, quizás, deriva de la optimización del uso del espectro radioeléctrico.

Con la digitalización, las mismas señales que ahora se transmiten a través de un ancho de banda determinado (6MHz, en el caso de Costa Rica) en formato analógico, podrán ser transmitidas en un ancho de banda mucho menor, permitiendo la liberación de espacios del espectro para incorporar más canales a través de la multiprogramación. Asimismo, los canales podrán ser reacomodados de tal forma que se liberen espacios de canales completos, a los que se les conoce como “dividendo digital”.

Esta oportunidad es especialmente relevante al considerar que el espectro radioeléctrico es un bien finito y escaso. En Costa Rica, por ejemplo, en materia de radiodifusión, el espectro radioeléctrico se encuentra registralmente “lleno” desde hace décadas (más estudios realizados por el órgano técnico, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), demuestran que no necesariamente ese llenado registral corresponde a una cobertura real de los concesionarios).

Además de liberar espacios, con la digitalización las señales podrán ser transmitidas con una mejor calidad de imagen. Así, hoy las programaciones llegan a cada televidente en una calidad estándar (SD), mientras que con la digitalización podrán ser percibidas en Alta Definición o *High Definition* (HD) e inclusive, Súper Alta Definición (Full HD). De esta manera, quienes vemos televisión tendremos acceso a más canales y señales de mejor calidad, sin ningún costo o carga adicional.

La transición supone cambios desde el punto de vista tecnológico, desde el punto de vista de la regulación del mercado y desde el punto de vista de la producción de contenidos, pero aún más importante –un

aspecto a menudo minimizado– la transición supone impactos al derecho a la libertad de expresión.

En efecto, no podemos hablar de la televisión y consecuentemente, de los medios de comunicación, sin hablar de libertad de expresión. Tal cual lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) en el año 1985, “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”¹.

De esta manera, en el centro de la discusión sobre la transición a la televisión digital terrestre nos encontramos con la obligación para el Estado de Derecho en generar una política pública y un marco regulatorio que tome en cuenta la multi-dimensionalidad de este fenómeno pero sobretodo, que garantice la protección y la promoción del derecho a la libertad de expresión.

Por este motivo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante “Relatoría Especial”) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH” o “Comisión Interamericana”) ha elaborado una serie de estándares cuyo fin es guiar a los Estados a un proceso de transición con las exigencias del derecho a la libertad de expresión.

En Costa Rica, el proceso de transición a la TDT inició en el año 2009, con la creación de la Comisión Mixta para Analizar e Informar al Rector del Sector de Telecomunicaciones el posible Estándar Aplicable al País e Implicaciones Tecnológicas, Industriales, Comerciales y Sociales de Transición de la Televisión Análoga a la Digital, y se espera concluya el 15 de diciembre de 2017, fecha programada para el apagón analógico.

El presente documento busca apoyar este proceso, generando una propuesta para el cumplimiento de los estándares de libertad de expresión para televisión digital terrestre recién mencionados, en Costa Rica.

Para lograr este objetivo, consideramos necesario i)

¹ Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.



estudiar los estándares desarrollados por la Relatoría Especial para el proceso de digitalización, ii) repasar las acciones y medidas hasta ahora tomadas por el Gobierno de Costa Rica sobre transición digital, iii) identificar las posturas de diversos actores miembros del mundo de la televisión en Costa Rica, a través de un proceso de entrevistas y finalmente, iv) elaborar recomendaciones para el cumplimiento de los estándares de libertad de expresión en el proceso de transición en Costa Rica. A continuación, pasamos a revisar el primero de estos puntos.

Estándares de libertad de expresión en el debate internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, han desarrollado estándares relativos a la regulación de los medios de comunicación considerando que este tipo de regulaciones son, a su vez, regulación al derecho a la libertad de expresión.

Específicamente en materia de transición a la televisión digital terrestre, la Relatoría Especial adoptó en el año 2013 la *Declaración Conjunta sobre protección de la libertad de expresión y la diversidad en la transición digital terrestre* en conjunto con las Relatorías Especiales de Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)

En 2014, elaboró el documento *Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva*. A continuación exponremos los contenidos de dichos instrumentos.

En términos generales, los estándares de la Relatoría Especial se refieren a: i) el procedimiento para la regulación; ii) diversidad y concentración; iii) situación de los actuales concesionarios u operadores; y iv) costos y acceso universal a los servicios.

Sobre el primer tema, los aspectos relativos al procedimiento para regular la transición a la televisión digital, la Relatoría Especial ha precisado en primer lugar que los Estados deben asegurar que las decisiones sobre la digitalización se adopten en un marco

de “transparencia y plena consulta, que permita escuchar los intereses de todos los actores relevantes”.

Asimismo, que el proceso debe llevarse a cabo de manera planificada y estratégica, buscando la adopción de decisiones que busquen beneficios para el interés público y encontrando equilibrios entre aspectos de calidad y cantidad³.

De igual manera, la Relatoría Especial ha determinado que todos los aspectos sustantivos de la regulación –tal como el proceso para la asignación de licencias– deben necesariamente establecerse a través de una ley⁴. Esta exigencia, es congruente con el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política de Costa Rica, que determina que los servicios inalámbricos sólo pueden ser explotados mediante ley o concesión especial.

En cuanto al segundo aspecto regulado por los estándares, la diversidad y la concentración, la Relatoría Especial considera que “Uno de los objetivos del proceso de implementación de la televisión digital debería ser lograr un sistema de medios televisivo más diverso y plural que el existente con las tecnologías analógicas”⁵.

Para la consecución de este fin, es necesario “el reco-

2 Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre. Principios generales. Principio b.

3 Ídem. Principios generales. Principio c.

4 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, (OEA Documentos Oficiales, 2015), párr.11. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre. Principios generales. Principio e.

5 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 19



nocimiento expreso de al menos tres sectores en la radiodifusión – el comercial, el público y el comunitario – y la reserva de parte del espectro destinado a la televisión digital para las iniciativas comunitarias y otras sin fines de lucro”⁶, asimismo, se deben tomar medidas para evitar el fomento de la concentración, tales como “medidas de regulación relativas a la operación de multiplexores, normas claras sobre fijación de precios y competencia respecto de multiplexores y redes de distribución y la separación de las operaciones de distribución y contenidos en una misma empresa, entre otras cosas”⁷.

Sobre este último aspecto, la Relatoría Especial considera que “es fundamental la existencia de mecanismos de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles, los cuales deben ser tomados en cuenta al diseñar los procesos de otorgamiento de nuevas licencias de televisión digital. Asimismo, se deberían considerar situaciones pre existentes de concentración en la propiedad o control de los medios de comunicación”⁸.

En cuanto a la situación de los actuales concesionarios, la Declaración Conjunta determina que “Como principio general, la transición digital terrestre debería permitir que continúe la prestación de los servicios de transmisión de radiodifusión que existen en la actualidad”⁹. No obstante, la Relatoría

Especial ha precisado que esto significa mantener las transmisiones en las siguientes condiciones:

en las condiciones lo más similares posibles a las analógicas, utilizando el ancho de banda de espectro estrictamente necesario. Por ello, que el Estado deba asegurar la continuidad de las transmisiones de los operadores existentes en el nuevo entorno digital no significa, necesariamente, que tengan un derecho adquirido a acceder a un nuevo canal o frecuencia completo para su uso exclusivo, de manera automática, sin concurso y sin costos. (...) la noción de derechos adquiridos no debe suponer un derecho a la propiedad del espectro utilizado, sino la seguridad jurídica de mantener sus emisiones de televisión en condiciones iguales o similares a como las venía desarrollando (...). Al estar interesados en acceder a un canal o multiplex de uso exclusivo, los operadores existentes debieran participar del mismo llamado público al que también acceden los nuevos interesados, presentando un proyecto comunicacional para el nuevo emprendimiento, aunque con requisitos diferenciados, incluyendo el reconocimiento de su trayectoria preexistente como una consideración especial. Finalmente, si ganan un canal completo en el concurso público, se les otorga una nueva autorización con condiciones de uso (por ejemplo, plazos, renovación, etc.), acorde con la ampliación de negocios y los nuevos servicios que podrán usufructuar”¹⁰.

Finalmente, en cuanto a los costos y el acceso universal, la Declaración Conjunta establece que: i) los Estados deberían implementar medidas tendientes a limitar el costo que supone para los usuarios finales la transición; ii) deberían crear y mantener un programa público y multidisciplinario de contacto educativo destinado al público a fin de asegurar que los usuarios estén al tanto del proceso y lo que deben hacer para estar preparados y; iii) deben asegurar que el alcance geográfico de los servicios digitales sea, en general, al menos comparable, y preferentemente superior, al alcance de los servicios analógicos pre existentes¹¹.

6 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 32

7 Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre. Promover la diversidad y otras metas vinculadas. Punto h.

8 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 45.

9 Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre.

Promover la diversidad y otras metas vinculadas. Punto b.

10 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 69 -73.

11 Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de



Por último, la Relatoría Especial considera que “Los Estados deberían incluir regulaciones y estímulos para que la televisión digital pueda ser inclusiva y accesible para todas las personas¹²”.

En síntesis, es esencial que el proceso de transición a la televisión digital se dé en un marco de participación y de consulta, orientado por la promoción de la diversidad y el pluralismo, respetando los derechos de los actuales concesionarios a mantener sus transmisiones en iguales condiciones, garantizando la cobertura universal de los servicios para toda la población y regulando aquellos aspectos centrales o sustantivos a través de una ley.

Con estos requerimientos en mente, a continuación revisaremos cuál ha sido la regulación que hasta ahora se ha elaborado en Costa Rica, relativa al proceso de digitalización.

Cotexto costarricense - regulación y digitalización en un Estado de Derecho

La regulación sobre el proceso de transición a la televisión digital terrestre ha sido elaborada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) a través de Decretos Ejecutivos y Reglamentos. Concretamente, existen tres documentos que dirigen este proceso: el “Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica”, Decreto Ejecutivo no. 33774-MINAET (que ha sido modificado por el Decreto Ejecutivo no. 38387-MICITT. Reforma al Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica), el Modelo de Referencia del Viceministerio de Telecomunicaciones y el Dictamen C-110-2016 de la Procuraduría General de la República (PGR) que responde a consultas relativas al Modelo de Referencia.

Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre.

12 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 174.

En términos generales, estos documentos se refieren a la regulación de la situación de los actuales concesionarios en materia de uso experimental durante la transición, así como en materia de multiprogramación, la Red de Frecuencia Única, regulaciones sobre concentración, medidas para la democratización del espectro radioeléctrico y temas de acceso y cobertura universal.

Es importante notar que la regulación está enfocada en cómo manejar la transición y la situación de los actuales concesionarios, sin ahondar en cómo se regulará la televisión digital y sus nuevos escenarios a partir del apagón analógico.

En términos generales, los documentos plantean que los actuales concesionarios continuarán con sus transmisiones —lo cual es acorde a los estándares sobre libertad de expresión— pero además podrán seguir haciendo uso de la totalidad del ancho de banda de 6MHz por el periodo restante de sus concesiones.

De cara a la multiprogramación, el Vice ministerio de Telecomunicaciones de Costa Rica reconoce que en el nuevo panorama se configuran nuevas figuras diferenciadas: el titular de la concesión de la frecuencia de 6MHz, a quien llama operador o gestor multiplex, el desarrollador y administrador de la red de radiodifusión, que es quien desarrolla la infraestructura y el operador virtual del canal lógico, que es un proveedor de contenidos. Este último sería quien utiliza uno de los “sub-canales” producto de la multiprogramación. Estas tres figuras, pueden reunirse en una sola persona o pueden ser ejercidas por personas distintas¹³.

Según la regulación propuesta, en el caso de los actuales concesionarios, serán ellos quienes decidan si harán uso de la multiprogramación o no. Si deciden multiprogramar, serán ellos quienes a su vez decidan si se encargarán de todas las funciones o si permitirán el acceso de terceros como proveedores de contenido.

La PGR determinó que para permitir el que un tercero sea proveedor de contenido se debe utilizar la figura de la **autorización** establecida en la Ley General de Telecomunicaciones. A través de esta figura, la SUTEL debe autorizar el acceso del tercero, fijando al solicitante las condiciones de la autorización¹⁴. La

13 MICITT, Modelo de Referencia para la implementación de la TDT en Costa Rica, (MICITT, 2016), pág. 24-25.

14 Ley General de Telecomunicaciones, Ley No. 8642, Art. 23.



elección de esta figura es cuestionable considerando que la misma, según la propia ley, se utiliza para “servicios de telecomunicaciones disponibles al público”, es decir, aquellos en los que el usuario paga una contraprestación a cambio de servicio. Servicios dentro de los cuales no se encuentra la televisión abierta, cuyo acceso es libre y gratuito.

De cualquier manera, esta regulación deja en manos del concesionario grandes temas relativos al acceso del espectro. Por ejemplo, se le permite al concesionario decidir a quién va a permitir acceder a sus canales lógicos o decidir si quiere utilizar un canal en Full HD, no permitiendo el ingreso de más actores al ancho de banda de 6MHz. Estos temas deberían ser regulados por ley, implementados por el órgano regulador y atender a criterios específicos relativos a diversidad y pluralidad.

De igual manera, no queda claro de la regulación sobre esta materia cómo será el régimen concesionario, atendiendo a la multiprogramación, para las futuras concesiones.

Además, en la actualidad la Ley de Radio, Ley No.1758, permite la prórroga automática de las concesiones con el simple pago del canon¹⁵, de tal manera que la situación de los actuales concesionarios puede continuar de manera indefinida.

Durante la transición, los concesionarios actuales pueden solicitar un permiso temporal para transmitir en digital ya sea “canales que tenga asignados, o bien en los que se le otorgue en forma adicional o convenga transmitir de forma compartida con su titular programación en señal digital”¹⁶. Dichos permisos son otorgados por un periodo máximo de cinco años consecutivos o hasta la fecha del apagón analógico, la cual está programada en el mismo Reglamento para el 15 de diciembre de 2017¹⁷.

Sobre la Red de Frecuencia Única, en la actualidad, para lograr la cobertura nacional, se requiere la utilización de frecuencias repetidoras las cuáles, como su nombre lo dice, repiten la señal idéntica de una frecuencia matriz pero en una zona geográfica

distinta del país. Con la digitalización, de implementarse una Red de Frecuencia Única, se podría utilizar una sola frecuencia para lograr la cobertura total, permitiendo así la liberación de aún más espacios del espectro y aumentando el dividendo digital.

Según el Modelo de Referencia, la posibilidad de implementar una Red de Frecuencia Única debe analizarse caso por caso, pero “la visión de Poder Ejecutivo es que se procure la implementación de redes de distribución en frecuencia única SFN (por sus siglas en inglés Single Frequency Network) donde sea técnicamente factible y sea razonable la inversión”¹⁸.

En materia de concentración, el Modelo de Referencia señala la necesidad de contar con parámetros técnicos que determinen a partir de qué situaciones se puede considerar que existe concentración de espectro. Esto, en efecto, es una medida básica para garantizar la libertad de expresión, sin embargo, el Modelo de Referencia establece que estos parámetros sólo podrán definirse una vez concluida la transición, considerando que hasta ese momento se podrán saber cuántas frecuencias existen para televisión digital. Esta postura no es congruente con las recomendaciones de la CIDH.

Tal y como lo plantea la Relatoría Especial, es necesario saber cuál es el escenario de concentración actual para poder crear medidas que eviten que la digitalización fomente una concentración mayor o indebida de la propiedad o el control de los medios¹⁹.

Además, cabe mencionar que SUTEL propuso al Viceministerio de Telecomunicaciones un parámetro para determinar la concentración, el cual no fue acogido por este órgano. Las consideraciones para este rechazo no fueron explicadas.

15 Ley de Radio. Ley 1758. Art. 25

16 Decreto Ejecutivo No. 36774-MINAET. Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Art. 13

17 Ídem. Art. 14

18 MICITT, Modelo de Referencia para la implementación de la TDT en Costa Rica, pág. 34

19 Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, párr. 45. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre. Promover la diversidad y otras metas vinculadas. Punto h.



Para el fomento de la diversidad, el Modelo de Referencia propone una reserva de 24MHz que “serán utilizados para fines regionales, locales y comunitarios”²⁰, con la cual se pretende “ampliar la oferta de servicios de radiodifusión dirigidos a la población en general, en temas relacionados con el desarrollo comunitario, salud, educación, transparencia, cultura y gobierno electrónico y el acceso a personas con discapacidad visual o auditiva”²¹.

Esta reserva es muy importante, no obstante, es poco clara, lo cual puede afectar su aplicación efectiva. El Modelo de Referencia no determina si los medios incluíbles dentro de esos 24MHz deben ser sin fin de lucro, tampoco si dichos 24MHz podrán ser objeto de multiprogramación. No se indica si ese tipo de iniciativas serán sujetas a las mismas reglas y criterios que aplican a los medios comerciales o si los espacios liberados producto de la digitalización serán primero utilizados para esta reserva y después para fines comerciales. Es importante que estos aspectos sean aclarados con el fin de asegurar que efectivamente se esté promoviendo la libertad de expresión desde el punto de vista de la diversidad.

Finalmente, en materia de cobertura y acceso universal el Modelo de Referencia determina que “la cobertura de las nuevas transmisiones digitales debe ser igual o mayor que la cobertura que actualmente se brinda en tecnología analógica”²², medida acorde a los requerimientos de la Relatoría Especial.

Asimismo, se plantea la creación de un Plan de Solidaridad para atender a la población en situación de vulnerabilidad que permita brindar asistencia estatal para evitar que la transición genere exclusión a esta población²³. En la práctica, este plan consiste en la entrega de decodificadores a familias de bajos recursos para recibir la señal de TDT en sus televisores analógicos, pero sin ninguna contemplación adicional.

A partir del panorama actual costarricense, es momento de comprender el rol que juegan diversos actores involucrados en torno al tema y en función de

temas claves, ofrecer recomendaciones sobre cómo tratar la digitalización para reforzar la defensa de los Derechos Humanos en este proceso de transición.

Actores y posturas: expectativas, preocupaciones y recomendaciones

Las posiciones en torno a la televisión digital y su regulación son amplias y diversas, pues el propio mundo de la televisión y de la libertad de expresión involucra a muchos actores. Con la realización de entrevistas, buscamos conocer la mayor gama de posiciones sobre cómo debería ser regulado este tema, con el fin de identificar puntos de encuentro.

Respondieron a la solicitud de entrevista el Vice-ministro de Telecomunicaciones, un representante de SUTEL, representantes del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), radiodifusores y empresarios de los medios privados Multimedios TV y Teleplus, la representante del Laboratorio de Interactividad para la Comunicación (BETA LAB), la representante del movimiento social de la Red de Medios e Iniciativas de Comunicación Alternativa (RED-MICA) y un miembro del Canal 15 de la Universidad de Costa Rica (UCR). Las entrevistas que fueron solicitadas y no se obtuvo respuesta fueron las siguientes: a la representante de la Cámara Nacional de Radio y Televisión de Costa Rica (Canartel), técnicos y miembros de Televisora de Costa Rica (Teletica Canal 7) y TVN Canal 14 COOPELESCA R.L. y al Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública de la Universidad de Costa Rica (PROLEDI-UCR).

La primera pregunta que se hizo fue ¿cuáles ventajas o desventajas cree usted que trae la digitalización para la libertad de expresión? Ante ella, hubo dos tipos de respuestas. La mayoría de las personas entrevistadas consideraron que la digitalización trae ventajas a la libertad de expresión porque amplía la cobertura y porque permite la existencia de más parrillas de programación. Una minoría de los entrevistados respondieron que la digitalización puede traer estas ventajas si es aprovechada de forma correcta y distribuyendo el espectro entre nuevos actores.

La primera respuesta es parcialmente cierta, sin embargo, revela una gran ignorancia en materia de libertad de expresión. La digitalización, como un fenómeno de cambios tecnológicos, por sí misma

20 MICITT, Modelo de Referencia para la implementación de la TDT en Costa Rica, pág. 36

21 MICITT, Modelo de Referencia para la implementación de la TDT en Costa Rica, pág. 42

22 Ídem. pág. 43

23 Ídem. pág. 39



no produce ventajas para la libertad de expresión. Es cierto que se aumentan la cantidad de canales y mejora la cobertura pero este hecho por sí solo no se traduce en un fortalecimiento de la libertad de expresión. Como lo ha apuntado la Relatoría Especial, más canales no significan nada si transmiten más de lo mismo.

El aumento de canales representa una ventaja para la libertad de expresión solo si viene acompañado de reglas claras de promoción de la pluralidad y de la diversidad, que generen una inclusión efectiva de más voces con perspectivas diferentes.

Partir de que la digitalización por sí sola produce beneficios para la libertad de expresión implica que no se considera necesario tomar medidas para que en efecto así sea. En esa visión no se contempla un posible aumento en la concentración mediática o acaparamiento de señales, y no se consideran medidas para prevenir que este tipo de amenazas sucedan.

Como bien lo apuntó la representante del BetaLab en su entrevista, la digitalización es una potencialidad. Según sea regulado este cambio, puede promover la libertad de expresión o puede convertirse en un medio para la violación de este derecho humano.

Es de suma importancia que quede claro que aunque es aceptable que diversos sectores, radiodifusores y empresarios por ejemplo, perciban este tema de la manera descrita, el Estado, como garante de los Derechos Humanos y regulador del espectro radioeléctrico, tiene la obligación indiscutible e inequívoca de conocer y respetar los estándares internacionales sobre Derechos Humanos.

Al preguntar sobre la situación de los actuales concesionarios, en términos generales, la gran mayoría de las personas entrevistadas consideraron que los mismos deben continuar utilizando la totalidad de los 6MHz hasta el periodo de vencimiento de sus concesiones, aduciendo en algunos casos “derechos adquiridos” o “situaciones jurídicas consolidadas”. Aún más, apoyándose en lo dispuesto en el Dictamen C-110-2016 de la PGR, algunos apuntan a que no sólo deben seguir utilizando la totalidad del ancho de banda, sino que, de escogerlo, pueden multiprogramar permitiendo inclusive el acceso a otros operadores de contenido.

Uno de los operadores privados habló de que se le permitiera a los operadores privados demostrar un uso eficiente de los 6 MHz y que en caso de que no fuera así se pudiera hablar de un retorno al Estado del ancho de banda adicional.

Únicamente una de las personas entrevistadas propuso un “arranque desde cero” en el que todos los posibles concesionarios entren al mundo de la televisión digital terrestre con las mismas reglas.

En el caso de Red MICA y del SINART se habló de la necesidad de redistribuir estas frecuencias tanto en el caso de los medios públicos para instituciones distintas al operador actual, reforzando su papel como medio de servicio público independiente, como en el caso comercial para otras empresas o comunidades.

Esta respuesta merece ser revisada por fragmentos. En primer lugar, en sintonía con las expectativas de la mayoría de las personas entrevistadas, la Relatoría Especial ha apuntado a la necesidad de asegurar la continuidad de las transmisiones de los actuales concesionarios. Esto es, en efecto, el camino a tomar para respetar el derecho a la libertad de expresión de los operarios y también de la ciudadanía, que tiene derecho a seguir recibiendo esa información.

Ahora bien, esta decisión no está de ninguna manera relacionada con el concepto de derechos adquiridos. El espectro radioeléctrico es un bien público y –aún más– es **patrimonio de la humanidad**. Por este motivo, no puede considerarse que algún operador o concesionario haya adquirido derechos sobre una porción del espectro radioeléctrico por su concesión de explotación de servicios de televisión.

Por otra parte, la Relatoría Especial ha sido clara en establecer que asegurar la continuidad de las transmisiones significa mantener en igualdad de condiciones y no necesariamente el acceso a un ancho de banda de 6MHz completo con todas sus posibilidades.

La decisión de permitir que los concesionarios continúen utilizando 6MHz es una decisión válida. No obstante, la posibilidad de permitir que sean los concesionarios quienes decidan cuanto multiprogramar y a quien dar acceso en estos sub canales sí es contrario a las exigencias interamericanas, ya que esto podría generar fuertes sesgos en las líneas editoriales o modelos de negocio de los nuevos medios.



La habilitación de un operador de contenido es una decisión relativa a la asignación de frecuencias, materia que según la CIDH debe ser regulada por el Estado y guiada por criterios objetivos, no discriminatorios y que promuevan la diversidad.

En este escenario, se estaría permitiendo a concesionarios tomar las decisiones sobre el acceso de personas y voces al espectro. Los lineamientos de la CIDH establecen claramente que este tipo de decisiones deberían ser adoptadas, reguladas y supervisadas por entes estatales como lo son SUTEL y MICITT en Costa Rica, y no por un actor privado. Asimismo, se sugiere que deberían partir de una legislación clara y específica, algo que sectores sociales y la misma Contraloría General de la República (CGR) denuncian como insuficiente en Costa Rica.

Por otra parte, al dejar la decisión en manos de los actuales concesionarios, estos podrían incluso optar por no multiprogramar, dejando el ancho de banda subutilizado. Esta decisión iría en detrimento de la posibilidad de incluir nuevas voces y tener más diversidad de canales al aire.

Sobre las futuras concesiones se ha discutido menos, empero, parece haber un consenso en la necesidad de apuntar hacia la multiprogramación como regla general. Más allá de ello, no hay claridad en las reglas que deberían aplicar a la multiprogramación. Algunas personas esperan la propuesta del Gobierno, otras consideran que se tratará de modelos de negocios que deberán ser acordados entre las diferentes partes: concesionarios, proveedores de contenidos y operadores de infraestructura; por su parte, el Viceministro de Telecomunicaciones considera que muchos de esos temas podrán ser definidos en el cartel de la concesión, caso por caso.

Al respecto cabe reiterar que la multiprogramación está directamente relacionada con el acceso a las frecuencias, y por lo tanto, para cumplir con los estándares de la CIDH, y los aspectos sustantivos de ésta deberían estar regulados en una ley en sentido formal. Ley que determine los parámetros que guiarán los contenidos de los carteles para las concesiones.

En materia del uso de repetidoras y la posibilidad de implementar una Red de Frecuencia Única, las personas entrevistadas manifestaron que se trata de un tema dependiente de la factibilidad técnica, que aún no se ha determinado. En general, parece reco-

nocerse que la Red de Frecuencia Única es un uso más eficiente del espectro.

Cabe notar que a 7 años de haber arrancado formalmente las transmisiones de televisión digital, no haya sido determinado si la SFN es o no viable técnicamente de manera fehaciente en el país. El SINART asegura que está dispuesto a implementarla y que posee un proyecto muy avanzado en esa línea, mas requiere el apoyo económico y se encuentra restringido por los tiempos propios de la administración pública para emprender este proyecto.

Argumentando sobre la falta de información para saber su factibilidad, varias de las personas entrevistadas prefirieron no referirse a qué pasaría con las frecuencias repetidoras de los actuales concesionarios de implementarse la Red de Frecuencia Única. Los(as) entrevistados(as) de Red MICA, SINART, SUTEL, Canal 15 y el Beta Lab consideran que de determinarse que no se necesitan las frecuencias repetidoras, estas deberían ser recuperadas por el Estado. Uno de los empresarios mantiene su posición de que las repetidoras son necesarias, inclusive plantea la necesidad de una indemnización en caso de que estas sean recuperadas por el Estado.

En materia de diversidad y democratización del espectro, las preguntas apuntaron a conocer la posición sobre la posibilidad de crear reservas de espectro para los medios comerciales, públicos y comunitarios, así como sobre la posibilidad de plasmar la reserva de 24MHz planteada por el Modelo de Referencia en una ley.

Las respuestas fueron diversas. Por una parte, algunos(as) entrevistados(as) consideran que sí deben crearse reservas para los diferentes tipos de medios.

Entrevistados(as) del sector privado consideraron que los medios privados deben mantener sus frecuencias y que le corresponde a los medios públicos multiprogramar las frecuencias que actualmente utilizan y portar señales de medios comunitarios. Una posición que Red MICA considera tanto inviable como discriminatoria, aduciendo que sólo dos canales de los 38 que se utilizarán para la TDT se encuentran en manos de medios no comerciales.

El SINART plantea que los canales públicos podrían brindar servicios de infraestructura a medios



comunitarios que no tienen la capacidad de asumir la operación de la red. No obstante, en ese escenario entonces se les debería proveer con más ancho de banda, que les permita portar las señales de los medios comunitarios y robustecer la oferta de los medios públicos.

Los lineamientos de la CIDH son muy claros en apuntar que los medios públicos y los medios comunitarios cumplen funciones diferentes en la sociedad, y por lo tanto, no puede tratárseles como una misma categoría de radiodifusión ni deben ser puestos a competir por las mismas frecuencias.

En todo caso, las distintas Relatorías Especiales sobre libertad de expresión han sido claras al manifestar la necesidad de que los tres sectores de la radiodifusión sean reconocidos de manera expresa y que un Estado de Derecho debe crear reservas de espectro diferenciadas, atendiendo a las características propias de cada uno de estos tipos de medios de comunicación.

Sobre la reserva específica de 24MHz planteada por el Viceministerio de Telecomunicaciones, más allá de las dudas sobre su operativización o de cómo se eligió esa cantidad de ancho de banda, todos los(as) entrevistados(as) parecen estar de acuerdo con la existencia de dicha reserva.

Con excepción de uno de los operadores privados, todos los(as) entrevistados(as) estuvieron en mayor o menor grado de acuerdo en que existiera una figura de operador neutro estatal. El SINART y Red MICA defienden la necesidad de la existencia de una red neutra estatal para cubrir todo el país y aducen que sería la única forma de hacer llegar la señal a todos los rincones del país y permitir a todos los operadores grandes y pequeños acceder a transmitir en digital. Esto porque aducen que los altos costos de la red se diluyen entre todos los operadores.

Un único empresario privado considera que el Estado es “naturalmente ineficiente” y muestra absoluta desconfianza en que el proyecto gestado desde el Estado sea operativo.

Al preguntar sobre la posibilidad de actualizar el impuesto de radiodifusión –cuyo monto se fijó en 1954 y no ha sido actualizado nunca– todos los(as) entrevistados(as) estuvieron de acuerdo. Empero, las dudas y preocupaciones sobre cómo regularlo en el escenario de la televisión digital fueron diversas.

El BetaLab considera que la regulación debe depender de la forma en que se regule la multiprogramación. Asimismo, propone cánones diferenciados según la cantidad en uso del espectro y de la figura que se trate: operador de red, proveedor de contenido y operador multiplex. De igual manera, apunta a la necesidad de no crear un canon que excluya a los pequeños medios privados.

Esta misma preocupación fue apuntada por un empresario privado, quien considera que el canon no debe generar un entorno en el que solo las grandes empresas puedan participar.

El entrevistado de Canal 15 mencionó la importancia de cobrar a cada concesionario según el ancho de banda utilizado y –de permitirse la entrada de proveedores de contenido distintos del concesionario– cobrarles a estos últimos un canon por el aprovechamiento que realizan.

Para la SUTEL es de suma importancia que se establezca una metodología clara, simple y directa, que sea asociada al espectro utilizado y que permita tanto la fácil aplicación por parte del órgano regulador como la fácil comprensión del contribuyente sobre la forma en que su canon fue establecido.

El MICITT asegura estar trabajando en una nueva regulación al canon, sin embargo, hasta la fecha no se ha presentado ningún proyecto de ley en esta línea.

Finalmente, se le preguntó a los(as) entrevistados(as) si consideraban necesaria la aprobación de una ley para regular la televisión digital. Las respuestas se dividieron en dos grupos. Un grupo de entrevistados(as): Canal 15, BetaLab, Red MICA y SINART consideran que es absolutamente necesaria una nueva legislación, mencionado que la actual legislación es obsoleta, que la regulación vía decreto es desarticulada y que es necesario asegurar el control estatal sobre el espectro radioeléctrico utilizado para la radiodifusión.

Por otra parte, un empresario privado aseguró que la legislación actual es suficiente argumentando que con ella se logró regular el acceso a permisos experimentales y que basta con agregar “adendas” a los títulos habilitantes actuales para asegurar la correcta transición a la TV Digital.



El MICITT por su parte manifestó que el ordenamiento jurídico, en su estado actual, provee al Estado de las herramientas necesarias para llevar a cabo este proceso, con excepción de las materias de canon y régimen sancionatorio, para las cuales sí considera necesaria una nueva legislación.

Recomendaciones para una regulación orientada a la libertad de expresión

Partiendo de los estándares para la libertad de expresión de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH y revisando tanto las acciones tomadas hasta ahora por el Estado costarricense como las opiniones de diversos actores involucrados, se proponen las siguientes recomendaciones para promover una regulación de la televisión digital terrestre respetuosa de la libertad de expresión en Costa Rica:

1. **La digitalización debe dejar de tratarse como un cambio tecnológico**, y debe reconocerse que también es un cambio con implicaciones sociales, y con grandes impactos en el ejercicio de la libertad de expresión.
2. **La situación de los actuales concesionarios –por el periodo de vigencia de su concesión– y la situación de los canales disponibles producto de la digitalización deben regularse como situaciones aparte**. En ese sentido, deben tomarse medidas que tomen en cuenta las diferencias entre la situación actual y la situación futura, pero que aseguren la no discriminación de los diversos tipos de actores.
3. **El escenario ideal sería permitir que los concesionarios mantengan sus transmisiones en el ancho de banda estrictamente necesario, inclusive permitiéndoles mejorar la calidad a HD**. Sin embargo, considerando las posturas de los diversos sectores entrevistados, es válido permitir que los actuales concesionarios aprovechen los 6MHz completos pudiendo multiprogramar. No obstante, es necesario que a la multiprogramación le rijan los mismos criterios que le regirían a canales que no estén en manos de los actuales concesionarios.
4. **Estos criterios deberían atender a reglas objetivas, que promuevan la diversidad de voces y la pluralidad de actores y deberían ser aplicados y regulados únicamente por los órganos estatales encargados de esta materia**. De ninguna manera debería permitirse que sean los concesionarios actuales quienes decidan a quién dar acceso, en qué condiciones o con cuál precio o contraprestación.
5. **La Relatoría Especial ha recomendado encontrar balances entre la calidad y la cantidad de señales que pueden ubicarse en un canal físico**. En ese sentido, no sería recomendable que los actuales concesionarios pudieran optar por no multiprogramar pues se estaría perdiendo la oportunidad única que brinda la digitalización de tener más canales y más voces al aire.
6. **Reforma al art. 25 de la Ley de Radio**. Estas medidas deben ir acompañadas con una reforma al art. 25 de la Ley de Radio, que derogue la posibilidad de prórrogas automáticas con el simple pago del canon.
7. **Dar énfasis también a las futuras concesiones**. Especialmente si se considera que las regulaciones actuales sobre el régimen de asignación y renovación de frecuencias son escuetas aún para la televisión analógica.
8. **Las reglas del juego deben ser más claras**. La regulación debería plantear mínimos y máximos en materia de multiprogramación. Asimismo, un procedimiento claro para el acceso de operadores de contenido que asegure el control estatal sobre las frecuencias y la promoción de la inclusión de todos los actores posibles e inclusive, que garantice al Estado una contraprestación justa y proporcional al uso del espectro, considerando las nuevas posibilidades de ganancias que trae consigo el poder tener varios canales en el mismo ancho de banda de 6MHz.
9. **La Red de Frecuencia Única permitiría un uso más eficiente del espectro**, y el Modelo de Referencia apunta a que la visión del Poder Ejecutivo es procurar la implementación de la misma. Algunos empresarios apuntan a que ésta no es técnicamente posible en la zona de Guanacaste pero no niegan su implemen-



tación en caso de que se demuestre que es técnicamente posible. En resumen parece ser una visión aceptada por los(as) entrevistados(as) pero es necesaria la implementación de una red funcional de frecuencia única para probar en primera instancia que es técnicamente viable. Esto trastoca el tema del operador neutro estatal.

10. Establecer con claridad qué sucederá con las repetidoras cuyo uso ya no sea necesario.

Estas no deberían continuar en manos de los actuales concesionarios pues a ellos les fue concesionada la frecuencia con el fin específico de repetir la señal, por lo que permitirles utilizarla como una frecuencia matriz sería desvirtuar el contenido y el sentido de la concesión. Asimismo, se perdería la oportunidad de usar esas frecuencias para nuevas concesiones.

11. El reconocimiento de los tres sectores de la radiodifusión no debería ser discutible.

Los organismos internacionales de protección de la libertad de expresión han sido categóricos al manifestar la importancia del reconocimiento de los medios comerciales, públicos y privados, como medios con diferentes funciones para la sociedad y la democracia.

12. El dividendo digital brinda la oportunidad perfecta para establecer reservas para los medios comunitarios y ampliar la oferta de los medios públicos.

Esto sin tener que reducir la cantidad de medios comerciales o afectar a los actuales medios de esta categoría. Si Costa Rica tiene un verdadero interés en garantizar la libertad de expresión y promover la democratización del espectro radioeléctrico, esta oportunidad no debería ser desaprovechada.

13. La reserva de 24MHz para fines comunales y educativos es, en términos generales, aceptada por los diversos sectores entrevistados.

En ese sentido, debe aprovecharse la no oposición y asegurar que los 24MHz sean en efecto puestos a disposición de medios no comerciales.

14. Al definir el dividendo digital debería darse prioridad a la asignación de estas frecuencias a los medios comunitarios.

Considerando que en la actualidad en Costa Rica no hay

un reconocimiento de los medios comunitarios, ni mucho menos reservas para ellos.

15. El SINART debería fungir como operador de red o proveedor de infraestructura para los medios comunitarios.

Tomando en cuenta que este tipo de medios tienen menos recursos económicos, debería habilitarse la posibilidad de que el SINART funja como operador de red o proveedor de infraestructura para los mismos.

16. En cuanto a la creación de una Red Neutra Estatal,

cabe mencionar que en el caso Latinoamericano, el desarrollo del modelo mediático desde lo privado y no desde lo público como ocurrió en Europa, ha creado una cultura de creación de infraestructuras y sistemas de transmisión separados por operador. Así las cosas, el empresariado y el ente regulador parecen fuertemente recelosos de generar infraestructuras compartidas, y por ende, la idea de verse compartiendo infraestructura o transmisores con otros operadores externos les parece inaceptable. Para que esta idea sea posible en el imaginario de estos actores, es imprescindible un cambio en el imaginario colectivo del sector hacia un modelo de infraestructura compartida.

17. Es clara la necesidad de crear una opción viable, así los operadores medianos y pequeños tendrán una oportunidad para llevar su señal a las diversas regiones del territorio.

Sería idóneo que esta red se establezca con una amplia participación público-privada para que ambos sectores tengan confianza en la red. Así las cosas se podrían homologar esfuerzos para desarrollar la TDT como un plan país. Pero esta red no debe ser la única opción para los operadores. Es necesario que algunos operadores puedan optar -si así lo desean- por una opción de red propia.

18. Existe consenso sobre la necesidad de crear un canon o impuesto de radiodifusión que sea actualizado.

Este canon debe tomar en cuenta el uso del espectro y el tipo de medio del que se trata. Como ha sido apuntado por la CIDH, los aspectos económicos no deben convertirse en una barrera de entrada al mundo de la radiodifusión para los medios comu-



nitarios. Esto se extiende también a aquellos medios privados de pequeña escala.

19. **Es deseable que los medios públicos y sin fines de lucro estén exentos del cobro del canon**, y que en los casos restantes, el monto se fije tomando en cuenta parámetros que permitan establecer pagos diferenciados según el espectro radioeléctrico utilizado, el tamaño del medio y sus ingresos.
20. **Ante el escenario de la multiprogramación, debe establecerse un cobro no sólo para el concesionario** sino también para aquel tercer proveedor de contenido quien, a pesar de no tener una concesión, aprovecha el espectro radioeléctrico.
21. **La transición a la televisión digital tiene impactos en muchos aspectos del funcionamiento de la radiodifusión.** Impacta en el acceso a las frecuencias, impacta en los alcances de la cobertura, impacta en la cantidad de espacio de espectro radioeléctrico disponible, impacta las inversiones y las ganancias de los operadores. Cuando la mayoría de estos aspectos se encuentran de previo regulados en una legislación general sobre radiodifusión, basta con establecer reglamentos o decretos que permitan adecuar la situación de aquellos operadores que transitan de una tecnología a otra. Este no es el caso de Costa Rica.
22. **La legislación sobre radio y televisión es obsoleta.** Órganos como la Contraloría General de la República han afirmado que se trata de una legislación insuficiente para regular la radiodifusión. Por este motivo, no es posible pretender avanzar hacia la televisión digital sin tener una legislación que defina aspectos tan básicos como el procedimiento de acceso y renovación de frecuencias o los cánones que aseguren que un bien público no sea explotado para beneficio exclusivo de agentes privados.
23. **Es absolutamente necesario crear una legislación sobre televisión digital.** Una ley en la que se resuelvan temas como el balance entre calidad y cantidad de canales en relación a la multiprogramación, las condiciones de continuidad de las actuales concesiones y el destino del dividendo digital.

Los desafíos de la transición hacia la televisión digital terrestre en Costa Rica

La transición hacia la televisión digital terrestre es una oportunidad única para los Estados de Derecho que buscan estimular su entorno mediático y reforzar la protección y garantía del derecho a la libertad de expresión.

La transición hacia la TDT es una oportunidad única para que Costa Rica corrija los grandes rezagos que tiene en materia de legislación sobre radiodifusión y enmiende las deudas históricas que carga en materia de acceso a los medios de comunicación con muchas poblaciones.

Sin embargo, no parece haber voluntad ni capacidad política para generar cambios profundos, transformadores, que permitan modernizar la legislación a un punto en el que realmente se garantice la libertad de expresión. Por el contrario, las políticas adoptadas apuntan a regular los mínimos posibles que se requieren para que los actuales concesionarios puedan pasar de transmisión analógica a transmisión digital.

Las acciones que se toman para fortalecer la diversidad y regular la concentración son tímidas, mientras que las acciones para asegurar la operación de los actuales concesionarios son iniciativas firmes y claras. Parece ser un intento por —a pesar de los cambios que implica la digitalización— mantener el *status quo*.

El Estado de Derecho, en tanto encargado de regular este proceso, debe reconocer que la digitalización por sí sola no beneficiará ni fortalecerá la libertad de expresión en Costa Rica y debe tomar las medidas necesarias para garantizar que así sea.

Estas medidas deben propiciar un debate sobre la visión que como país se tiene sobre el proceso de transición a la televisión digital terrestre. Un debate que vaya más allá de sólo consultar a las empresas y a la academia sobre cómo desean regular la materia y que genere espacios para escuchar a la ciudadanía. Esto significa alejarse de una visión de la audiencia y la visión social de la comunicación en la que la ciudadanía cumple una función de simple receptora de contenidos sin un aparente reconocimiento de su derecho a la comunicación.



Estas medidas, además, deben apuntar a regular la televisión digital terrestre y todas sus nuevas posibilidades. No es suficiente asegurar que los actuales operadores puedan transicionar al nuevo escenario. Se trata de elaborar una política pública integral para el mundo de la televisión digital y no sólo para el lapso en que llegamos a este.

Si instituciones como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República han manifestado que la legislación sobre radiodifusión de Costa Rica es obsoleta y han llamado a la creación de un régimen regulatorio actualizado, no debería dudarse de la necesidad y la prioridad de elaborar una legislación moderna para la televisión digital terrestre en Costa Rica.

Más allá de las diferentes aspiraciones y posturas en torno a la regulación de la televisión digital, el enfoque debería estar claro: dotar al país de una política pública sobre televisión digital terrestre respetuosa del derecho humano a la libertad de expresión, protectora del espectro radioeléctrico en tanto bien público y promotora de un escenario mediático capaz de fortalecer la democracia.

Bibliografía

Decreto Ejecutivo No. 35657. Crea Comisión Especial Mixta para Analizar e Informar al Rector del Sector de Telecomunicaciones el posible Estándar Aplicable al País e Implicaciones Tecnológicas, Industriales, Comerciales y Sociales de Transición de la Televisión Análoga a la Digital. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 21 de diciembre de 2009.

Decreto Ejecutivo No. 35771. Reforma Crea Comisión Especial Mixta para Analizar e Informar al Rector del Sector Telecomunicaciones el posible Estándar Aplicable al País e Implicaciones Tecnológicas, Industriales, Comerciales y Sociales de Transición de Televisión Análoga a la Digital. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 26 de febrero de 2010.

Decreto Ejecutivo No. 36774-MINAET. Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 27 de setiembre de 2011.

Decreto Ejecutivo No. 36775. Creación de la Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 21 de setiembre de 2011.

Decreto Ejecutivo No. 38144. Reforma Creación de la Comisión Mixta para la Implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 30 de enero de 2014.

Decreto Ejecutivo No. 38387-MICITT. Reforma Reglamento para la transición a la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica. Publicado en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 30 de mayo de 2014.

Ley General de Telecomunicaciones. Ley No. 8642. Publicada en el Diario Oficial de Costa Rica, La Gaceta, el 30 de junio de 2008.

Ley de Radio. Ley 1758. Colección de Leyes y Decretos, Año 1954, Semestre I, Tomo 1, Página 271.

MICITT. Modelo de Referencia para la implementación de la TDT en Costa Rica. MICCIT, 2016.

Procuraduría General de la República. Dictamen 110 del 10 de mayo de 2016. No. C-110- 2016.

Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Protección de la Libertad de Expresión y la Diversidad en la Transición Digital Terrestre.

Relatoría para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva. OEA Documentos Oficiales, 2015.



Autora

Mónica Granados Camacho

Abogada especialista en Derechos Humanos, graduada de la Universidad de Costa Rica (UCR). Realizó su tesis de investigación sobre la diversidad de la radiodifusión en Costa Rica y los estándares de libertad de expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es activista por el derecho a la libertad de expresión en Costa Rica. Contacto: monikgc12@gmail.com

Asistente

Sebastian Fournier Artavia

Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Productor de Radio Educativa para el Programa Onda UNED. Es graduado con distinción del Master de Medios de Comunicación para el Desarrollo Internacional de la Universidad de East Anglia. Es activista por el derecho a la libertad de expresión en Costa Rica con la RedMICA desde el 2009, así como investigador en las áreas de medios comunitarios, regionales, medios de comunicación y desarrollo, y televisión digital. Contacto: sebas@sebastianfournier.com

Pié de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José | Costa Rica

Hansjörg Lanz
Representante Fundación Friedrich Ebert
para Costa Rica, Nicaragua y Panamá
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
<http://www.fesamericacentral.org>

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica.

Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los ocho campos de trabajo regional de la FES en América Central. El concepto de planificación en red de las seis oficinas centroamericanas consiste del trabajo nacional con intercambio regional y seguimiento nacional.

Las actividades permiten una cooperación con múltiples actores progresistas en los seis países centroamericanos y en los campos de la justicia social, la democracia, el cambio climático, la economía sostenible y la seguridad. Destaca además, en lo nacional y lo regional el trabajo sindical, de género y con jóvenes - agentes de cambio.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.