

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE COMUNICACIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA SOCIEDAD¹

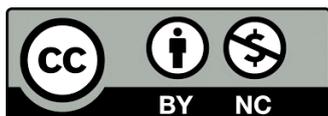
Guilherme Canela

Brasileño, licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UNB) y master en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (USP). Actualmente, es jefe de la Sección de Libertad de Expresión y Seguridad de periodistas de la UNESCO (sede París).

g.godoi@unesco.org

El autor declara no tener conflicto de interés alguno con la revista Punto Cero.

Canela, Guilherme. (2021). Las políticas públicas sobre comunicación y su incidencia en la sociedad. Punto Cero, año 26 n°42, julio de 2021. Pp 17-23. Universidad Católica Boliviana “San Pablo” Cochabamba.



Resumen:

El nudo de la discusión sobre las políticas públicas sobre comunicación en este momento es consecuencia de que, por varias décadas, los investigadores en el campo de la comunicación hemos dedicado nuestras labores al análisis y diseño de las políticas públicas (ANDI, 2007). Sin embargo, lo hemos hecho de una manera muy frecuentemente aislada, en el sentido de que no teníamos la necesaria interdisciplinariedad y multidisciplinariedad para trabajar un tema complejo, multifacético y que necesita de distintos actores para que estas políticas sean efectivas para construir una mejor ciudadanía en relación con estos temas.

Palabras clave:

Políticas Públicas, Comunicación, América Latina

Public policies on communication and their incidence on society

Abstract:

The core of the discussion about public policies on communication at this time is the consequence of the fact that, for several decades, researchers in the field of communication have dedicated their work to the analysis and design of public policies (ANDI, 2007). Nevertheless, we have done it in a very frequently isolated way, in the sense that we did not have the necessary interdisciplinarity and multidisciplinary to work on a complex, multi-faceted subject which needs different actors for these policies to be effective in order to build better citizenship in relation to these subjects.

Key words:

Public Policies, Communication, Latin America

Este aislamiento desafortunadamente fue adoptado en muchas de las unidades académicas de investigación sobre políticas públicas respecto a la comunicación. Hoy en día es imposible hacer políticas públicas sobre comunicación sin una perspectiva que tome en cuenta que existen muchos actores y disciplinas involucrados. Nos arriesgaríamos a producir una investigación académica con una muy baja capacidad de eficiencia y de eficacia².

El punto central de lo que planteo aquí es que, si no caminamos para que el mundo de la investigación y la docencia en el área de la comunicación realmente incluya al universo del derecho, las ciencias políticas, la psicología, la ingeniería digital, las ciencias de la computación, no vamos a lograr producir una discusión efectiva y sería sobre las políticas públicas respecto a la comunicación.

Hay cinco grandes áreas que deberían estar integradas de manera coherente y sinérgica en la discusión de las políticas públicas sobre comunicación en América Latina (Cf. UNESCO, 2019). Estos grandes temas no han cambiado tanto desde hace quince años, lo cual significa que en las últimas décadas seguimos teniendo desafíos muy comunes.

El primer tema es el de la seguridad de los periodistas³.

Desafortunadamente, América Latina sigue siendo una de las regiones más violentas del mundo para los periodistas y, por lo tanto, una agenda de políticas públicas de comunicación que no esté claramente dedicada a este tema es una agenda equivocada. Cuando hablamos de seguridad de periodistas estamos hablando de la seguridad física, como las distintas formas de intimidación de los y las periodistas incluyendo el alto número de asesinatos en muchos países. Pero también estamos hablando

de la seguridad jurídica, la seguridad laboral y psicológica de ellos y ellas y sus familias, así como la nueva amenaza de la seguridad en línea. Esta amenaza afecta, particularmente, a las periodistas mujeres con todas las formas de acoso en línea que vemos contra los y las periodistas.

Hay también temas que son relativamente nuevos como, por ejemplo, el caso de líderes políticos que hacen un acoso en línea contra la prensa cuando utilizan expresiones como: “toda la prensa es fake news, toda la prensa es corrupta, etc.”. En resumen, las políticas públicas sobre comunicación en el ecosistema mediático latinoamericano que no incluyan de manera clara un enfoque sobre la seguridad de los periodistas están dejando al lado una cuestión que es relevante y que está en el centro de las discusiones sobre la libertad de expresión.

Cuando hablamos de políticas públicas que incluyan la cuestión de la seguridad de los periodistas es importante tener en cuenta las “tres P”. Cualquier política pública acerca de la seguridad periodística tiene que contener un pilar central de prevención, un pilar de protección y un pilar de procuración de justicia para luchar contra la impunidad en relación con estos temas.

El segundo tema son las cuestiones estructurales del ecosistema mediático de la región. Estas cuestiones son también viejos temas. Por ejemplo, las altísimas tasas de concentración de propiedad en los medios que todavía tienen lugar en muchos de los países de la región (MENDEL, GARCÍA Y GÓMEZ, 2017). Para resolver este problema es fundamental abordar la cuestión de independencia de los órganos reguladores de los medios en particular de la radio difusión (SALOMÓN, 2016). Este es un tema clave en América Latina y que tiene una fundamental relevancia para respetar los estándares

internacionales de libertad de expresión. Desafortunadamente, pocos ejemplos de órganos reguladores independientes siguen los estándares internacionales.

De la misma manera, para que los llamados medios públicos de difusión⁴ sean efectivamente públicos y no gubernamentales, tienen que haber políticas públicas de comunicación que tomen en cuenta la pluralidad y la diversidad. Esto también tiene que ver, por ejemplo, con el fortalecimiento de los medios comunitarios (MENDEL, 2016) o la regulación de la publicidad gubernamental y la transparencia de estos procesos.

Estas cuestiones estructurales necesitan de buenas legislaciones y una implementación de políticas públicas concretas, con una fuerte conexión con el órgano regulador independiente para que, efectivamente, tengamos políticas públicas que lleven el ecosistema multimediático a ser un sistema a favor de la libertad de expresión.

El tercer tema tiene que ver con que las políticas públicas deben estar en constante diálogo con los estándares internacionales de libertad de expresión (UNESCO, 2017). Estos pueden ser resumidos en dos artículos. En el caso del Sistema Universal de los Derechos Humanos, el artículo diecinueve de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el caso del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, es el artículo trece.

Para definir la libertad de expresión, no solo la de los periodistas, pero también la de cada ciudadano incluyendo niños, niñas y adolescentes, estos dos artículos utilizan tres verbos. La libertad de expresión tiene que ver con el derecho de hablar, de divulgar opiniones, arte, periodismo, noticias, información, conocimiento científico, etc. Pero también tiene que ver con el derecho de recibir y con el derecho de buscar informaciones. Entonces, para

hacer políticas públicas, no podemos pensar solamente en la comunicación a partir de la forma, un poco más sencilla, de ampliar el derecho a hablar. También tenemos que pensar en los otros dos verbos: la búsqueda y la recepción de información.

Y en este contexto es particularmente importante que las políticas públicas tomen en cuenta la discusión sobre el acceso a la información pública (ORME, 2017). En este tema, hace veinte años solo un país de América Latina tenía una ley de acceso a la información pública. Hoy solo cuatro no tienen una ley. Sin embargo, una vez que se establezca una ley de acceso a la información pública, como pasa con otras legislaciones, es fundamental que las políticas públicas consideren el acceso a la información pública. En este punto, la política pública tiene que considerar cómo se implementa este tipo de legislación, cómo avanzar con las políticas de transparencia activa, transparencia pasiva, y cuál es el rol del nuevo órgano regulador independiente en la aplicación de este tipo de legislación. En todo esto también hay que considerar el rol de la participación ciudadana y la activa necesidad de los ciudadanos y ciudadanas de tener acceso, de hacer la búsqueda y de recibir información por parte del Estado.

La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 toma en cuenta esta última cuestión, así como el caso de la seguridad de los periodistas en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.10. Por lo tanto, las políticas públicas sobre comunicación tienen también una fuerte conexión con la agenda global de desarrollo sostenible inclusivo.

El cuarto tema es el relativo al mundo digital. Esta es la gran novedad debido al fuerte crecimiento del Internet en los últimos 10 años. Este tema está relacionado

con las políticas de telecomunicaciones, con las políticas de innovación y también con la discusión más amplia acerca de la libertad de expresión, pero también de otro derecho muy importante, que es el derecho a la privacidad, cuya complejidad es necesario entender para que la discusión en torno a las políticas públicas sobre comunicación sea completa y seria.

La UNESCO ha subrayado que la discusión sobre las políticas públicas digitales tiene que ocurrir bajo 4 grandes parámetros (SOUTER Y VAN DER SPUY, 2019): Primero, estas discusiones tienen que estar basadas en Derechos Humanos. Cualquier discusión de políticas públicas digitales debe tener un pilar claro de conexión a una agenda amplia de derechos humanos incluyendo por supuesto la libertad de expresión y la privacidad, pero también al derecho a la educación, a la salud, entre otros.

El segundo criterio se basa en la apertura. Por ejemplo, la apertura del Internet y la idea de apertura de otras tecnologías tienen que ser tomadas en cuenta al discutir sobre las políticas públicas, particularmente en el mundo digital. Estamos hablando, por ejemplo, sobre los recursos educativos abiertos, sobre opciones libres, sobre recursos científicos abiertos y la misma apertura de la red en general.

El tercer criterio es el de accesibilidad. De nada vale tener Internet con todas estas maravillas si la gente no accede a estas plataformas. Sin embargo, la accesibilidad no debe ser entendida solamente como la accesibilidad de conexión, sino también como la accesibilidad lingüística, la accesibilidad a personas con discapacidad, por ejemplo.

El último elemento en este conjunto de pilares definidos por la UNESCO es lo que llamamos la gobernanza de múltiples partes interesadas de la Internet.

Cuando estamos tomando decisiones sobre políticas públicas relativas a la comunicación en el mundo digital, las distintas partes interesadas tienen que estar involucradas en esta discusión, como son: el gobierno, el sector privado – las plataformas digitales, la sociedad civil y la comunidad de ingenieros que construyen la Internet.

Los desafíos generados por la revolución digital son enormes. Podría yo enunciar varios, pero hago énfasis en dos que están particularmente ocurriendo en este momento. El primero es la lucha contra la desinformación y las mal llamadas *fake news*⁵. Las políticas públicas tendrán que ser muy específicas en áreas clave, por ejemplo, en el impacto de la desinformación en el contexto electoral (PUDEPHATT, 2019), o el impacto de la desinformación en la salud pública⁶ como el producido por la pandemia de la COVID-19 y la discusión sobre las vacunas. También es importante enfocarse en el impacto de la desinformación sobre las discusiones del cambio climático, que han desatado querellas que son más anecdóticas como el negacionismo científico. Esto demuestra como la desinformación impacta a la ciencia, cuya importancia ya había supuestamente ganado sólido terreno para la construcción de políticas públicas, pero que hoy vemos cómo se pone en tela de juicio hasta “si la Tierra es plana” y otros maleficios.

La lucha contra la desinformación implica una discusión amplia, que incluya múltiples partes interesadas y no solo gobiernos, sino también a la sociedad civil, al sector privado, y al mundo de la educación. Algunas palabras clave para esta discusión son transparencia, rendición de cuentas y políticas públicas de alfabetización mediática informacional. Otro problema grave en esta cuestión del mundo digital es el tema del discurso del odio (GAGLIARDONE et. al., 2015).

Tenemos que considerar esta temática en la discusión de las políticas públicas sobre comunicación y en particular cómo es tratado por el sistema internacional de derechos humanos. La clave, por ejemplo, es conocer lo que dice el Plan de Rabat sobre el combate del discurso del odio.

El quinto tema es el relativo a que las políticas públicas sobre comunicación tienen que ser transversales para ayudar a las poblaciones más vulnerables. Esto significa pensar en cómo

impacta a los niños, niñas y adolescentes, a las personas con discapacidad, a mujeres o a la población LGBTYQ. Es muy importante tomar en cuenta a las poblaciones más vulnerables como las poblaciones indígenas. Todo va a depender de la situación de cada país.

Finalmente, y vuelvo al nudo central del cual hablé al inicio, nada de todo esto es posible si no tenemos una perspectiva multidisciplinaria que tome en cuenta a los distintos actores interesados. Es fundamental que el mundo de la comunicación rompa las barreras y empiece, si todavía no ha empezado, a fortalecer las discusiones transdisciplinarias con el mundo del derecho, con el mundo de la ciencia política, con el mundo de las ingenierías informáticas, con el mundo de la psicología, con el mundo de las ciencias de datos. Será imposible construir políticas públicas sobre comunicación coherentes si no incluimos la sabiduría y el conocimiento que también está siendo producido por estas otras áreas de conocimiento.

NOTAS

1. Este texto es una transcripción de la participación del autor en el IX Ciclo de Estudios Especializados de ABOIC.

2. Para una mirada desde la UNESCO, ver, por ejemplo: <https://en.unesco.org/unesco-series-on-journalism-education> , visto en 16/11/2020.

3. Para estadísticas del último bienio, ver: <https://es.unesco.org/themes/safety-journalists/dgreport>, visto en 16/11/2020.

4. Para una reflexión más amplia sobre estos temas, ver: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234746?posInSet=2&queryId=4e24813e-8ef7-4793-a320-4a766994d6ca> y https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216616_spa?posInSet=3&queryId=4e24813e-8ef7-4793-a320-4a766994d6ca, visto en 16/11/2020.

5. Un informe reciente sobre el tema puede ser encontrado acá: Kalina Bontcheva & Julie Posetti (2020). Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression. Broadband Commission research report on 'Freedom of Expression and Addressing Disinformation on the Internet'. Recuperado en: https://www.broadbandcommission.org/Documents/working-groups/FoE_Disinfo_Report.pdf, visto en 16/11/2020.

6. Sobre el concepto de desinfectodemia, ver <https://es.unesco.org/covid19/desinfectodemic>, visto en 16/11/2020.

Bibliografía

ANDI (2007). Mídia e políticas públicas de comunicação. Brasília. <<http://www.andi.org.br/file/50190/download?token=OxqpRlmc>>. (16/11/2020).

GAGLIARDONE, I.; GAL, D.; ALVES, T. Y MARTINEZ, G. (2015). Counterin online hate speech. UNESCO París. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>>. (16/11/2020).

MENDEL, T.; GARCÍA, A. Y GÓMEZ, G. (2017). Concentración de medios y libertad de expresión: Normas globales y consecuencias para las Américas. Oficina de la UNESCO en Montevideo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248091_spa?posInSet=1&queryId=b725e433-040c-4481-9e84-26529d7a3102> (16/11/2020).

MENDEL, Toby (2016). Sintonizar el desarrollo: estudio comparativo internacional sobre la regulación de las emisoras comunitarias. UNESCO París. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243745?posInSet=14&queryId=143fb55e-d7f5-4ca0-ac0e-749f5e71b86c>>. (16/11/2020).

ORME, Bill (2017). Acceso a la información: Lecciones de la América Latina Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. UNESCO Uruguay. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249837_spa?posInSet=1&queryId=e9e95ed3-e183-4cbd-a84e-f75bd119a713>. (16/11/2020).

PUDDEPHATT, Andrew (2019). Redes sociales y elecciones. Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370634_spa>. (16/11/2020).

SALOMÓN, Eve (2016). Regulación independiente de la radio y teledifusión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales en cooperación con: Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información. Oficina de la UNESCO en Montevideo. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246055_spa>. (16/11/2020).

SOUTER, David y VAN DER SPUIY, Anri (2019). Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de Internet: Marco para la evaluación del desarrollo de Internet. UNESCO París. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367860?posInSet=2&queryId=d3c15d38-ffa1-483f-9c3d-5467d1a03048>>. (16/11/2020).

UNESCO (2019). Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios: informe regional para América Latina y el Caribe 2017/2018. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366564?posInSet=5&queryId=6448ccd2-e2fc-4974-9593-ad54a237a889>>. (16/11/2020).

UNESCO (2017). Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: Formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593?posInSet=5&queryId=b3f3b228-981a-49d8-bf3f-c1e361338eef>>. (16/11/2020).