



## Comunicación y Derechos Humanos

### Exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación desde el ámbito de las políticas públicas

Romel Jurado Vargas\*

La construcción de las políticas públicas, por medio de las cuales se concretan o no las condiciones generales disponibles para el disfrute de los derechos relacionados con la comunicación, ofrecen un terreno de acción de gran importancia en el cual es necesario participar, para hacer de él un espacio de exigibilidad con efectos de mayor cobertura que los que ofrece la justiciabilidad.

#### Contenido

La necesidad de construir un lenguaje compartido  
La necesidad de definir un enfoque de intervención  
La necesidad de construir y fortalecer actorías sociales

La exigibilidad es un concepto amplio que básicamente alude a la capacidad que tienen las personas para reclamar y obtener del Estado, y en ciertos casos de otros actores, el goce efectivo de sus derechos humanos. Desde esta noción se reconocen básicamente tres dimensiones de exigibilidad: política, social y jurídica.

La dinámica tradicional para la exigibilidad de los derechos humanos en general, y los relacionados con la comunicación en particular, se ha realizado desde la esfera de lo jurídico, conocida como justiciabilidad;(1) sin embargo ya existe un reconocimiento generalizado, tanto por defensores de derechos humanos, instancias estatales e internacionales de protección y la academia, entre otros, respecto de que la noción de exigibilidad rebasa la esfera de su justiciabilidad, no solo por las múltiples y complejas esferas en que debe producirse su aplicación, sino también por su cuestionada eficacia respecto de la masiva problemática social que subyace a las exigencias de aplicabilidad de estos derechos.

En efecto, aunque no existe una estadística real, si tuviera que expresarse porcentualmente la

cantidad de acciones judiciales que se inician para exigir la aplicación de un derecho relacionado con la comunicación, me atrevería a afirmar que no constituyen ni siquiera el 1% del universo de hechos que violan el ejercicio de tales derechos, sobre todo tomando en cuenta que éstos tienen una dimensión subjetiva o individual de ejercicio pero también una colectiva, es decir que pueden afectar a grupos humanos de variada dimensión y composición. Es más, considero que de ese 1%, son muy pocos los casos que culminan logrando que el derecho violado sea satisfactoriamente ejercido y se reparen las afectaciones inferidas a las víctimas. Con las afirmaciones contenidas en los dos párrafos anteriores no pretendo desestimular los esfuerzos de las personas y organizaciones sociales que, en el ámbito nacional e internacional, desarrollan diversas acciones para mejorar las condiciones de justiciabilidad. De hecho estoy convencido de que estos esfuerzos deben fortalecerse y multiplicarse, pero estoy igualmente convencido de que con el mismo vigor deben profundizarse procesos que exploren y desarrollen mecanismos de exigibilidad desde el

plano social y político. No para desdibujar estatus de derechos humanos relacionados con la comunicación, sino para afirmar esta condición en las actuaciones de los poderes públicos y privados que deciden sobre cuestiones que afectan su aplicabilidad de forma masiva.

Desde esta perspectiva considero necesario diversificar los énfasis de la dinámica que las personas y los organismos sociales y políticos efectúan con respecto a la exigibilidad de estos derechos. En este sentido considero que la construcción de las políticas públicas, por medio de las cuales se concretan o no las condiciones generales disponibles por los habitantes de un país o región para el disfrute de los derechos relacionados con la comunicación, ofrecen un terreno de acción (también llamado arena de pulso) de enorme importancia en el cual es necesario participar con la misión de hacer de él, un espacio de exigibilidad con efectos de mayor cobertura (cualitativa y cuantitativa) que los que ofrece la justiciabilidad.

Debo agregar que la participación social que tenga en el efecto de influir en las decisiones de política pública de modo que favorezcan el ejercicio de los derechos relacionados con la comunicación o cualquier otro derecho humano, constituye un puente entre la protesta y la propuesta social que son la formas en que clásicamente se han pensado las dimensiones de exigibilidad social y política de los derechos humanos.

En este marco reflexión es necesario reconocer que hay muchas cosas por hacer desde los movimientos y organizaciones sociales para poder participar en la construcción de las políticas públicas con posibilidades de incidencia real, y por ello me permito aprovechar este espacio para esbozar los aspectos que me parecen más relevantes:

### **La necesidad de construir un lenguaje compartido**

“Política(s) Pública(s)” es una expresión que se acuña y se utiliza con múltiples acepciones tanto en el discurso de quienes ejercen poder público, cuanto en los mensajes y reflexiones que se formulan y difunden desde los actores políticos, económicos, organizaciones sociales y ONG, entre otros.

Es muy frecuente, que esta expresión aluda, por ejemplo, a los marcos regulatorios que definen los presupuestos jurídicos en que el Estado y los

particulares deben interactuar alrededor de bienes o servicios considerados o declarados públicos, tales como la educación, la salud, las telecomunicaciones, etc. Esta comprensión de las políticas públicas promueve que el énfasis de la incidencia social se dirija a modificar leyes, con la expectativa de que ello resuelva los conflictos de intereses que producen alrededor de los contenidos y formas en que tales bienes o servicios se harán disponibles a los habitantes de un país.

Sin embargo es preciso aclarar que el marco regulatorio es, respecto de las políticas públicas, unas veces, uno de los elementos que inciden en la toma de decisiones en tanto límite a las posibilidades del decisor estatal; y otras veces, una de las formas en que se expresa la decisión adoptada en materia de políticas públicas. Pero en ningún caso las políticas públicas y su procesos de elaboración e implementación se limitan a la definición de marco regulatorio.

Es más, en determinadas ocasiones las decisiones adoptadas por quienes ejercen autoridad respecto de un asunto público son abiertamente contradictorias con el ordenamiento legal, incluso en su más alta expresión; por ejemplo: la Constitución del Ecuador señala que el 30% del ingreso corriente del Estado será destinado al presupuesto de Educación, sin embargo desde hace más de 20 años, ninguna autoridad del Poder Ejecutivo ha obedecido este mandato (aunque tienen el deber jurídico de hacerlo) y en sus decisiones de política educativa, que efectivamente se han implementado, la regla ha sido contraer el presupuesto de educación (y en general del área social) invocando razones que no tienen un respaldo jurídico de tan alta jerarquía como la Constitución, tales como la priorización del pago de préstamos hechos por la banca internacional.

Por otro lado no todas las decisiones de política pública se expresan en formas jurídicas y aún así su implementación es absolutamente posible; por ejemplo, la decisión de priorizar el uso de las tecnologías de la comunicación en los procesos de desarrollo social en el nivel cantonal, articulando para ello un programa específico, no requiere de ningún acto jurídico de carácter general y obligatorio (ley o decreto), sino del concurso de una serie de recursos, capacidades y voluntades que viabilicen la priorización que el decisor estatal hace en la agenda pública respecto de uso de las nuevas tecnologías en el desarrollo local.

Desde esta perspectiva es más acotado señalar que las políticas públicas son los cursos de acción que toman los decisores estatales para "atender" un asunto considerado público. Sin embargo de la simple apariencia de este enunciado es preciso aclarar que encierra una gran complejidad, que pasa por definir qué es la esfera de lo "público"; cuándo y porque un asunto es considerado público; quiénes intervienen en la formación de las políticas públicas, qué se disputa en las decisiones de política pública, de entre muchas otras cuestiones.

Atender o enfrentar esta complejidad a través de la construcción de nociones y conceptos que posibiliten a los actores sociales tener una comprensión de la dinámica de las políticas públicas en cuestiones relacionados a los derechos de la comunicación, hace parte sustancial de construir un lenguaje y sentido compartido respecto de este tema, si se busca tener alguna posibilidad de incidencia real. Al respecto, me permito señalar que se han iniciado esfuerzos latinoamericanos en esta dirección y entre ellos me permito destacar las siguientes páginas Web en las que se produce discusión teórica y práctica sobre políticas públicas o se colecta y distribuye reflexiones en este tema:

<http://www.tele-centros.org/politicas/index.php?aux=polimain.html>  
<http://derechos.apc.org/gender/index.shtml>

La necesidad de definir un enfoque de intervención

Entiendo por enfoque, al prisma conceptual y de valores que nos permite observar y comprender la realidad social desde una determinada perspectiva, y que a su vez nos permite proyectar, con un determinado sentido, las formas de intervención de los diversos actores respecto de los problemas de la realidad. En ese sentido el enfoque de intervención actúa como el poderoso motor que orienta las acciones de quienes intentan incidir en políticas públicas y de quienes toman las decisiones en esta materia; así el enfoque de intervención se constituye en el presupuesto fundamental que condiciona dichas acciones.

Reiteradamente he señalado que "es necesario rescatar la fuerza social y política que implica trabajar el tema de la comunicación desde el enfoque de los derechos humanos. En efecto si cometemos el error de discutir sobre la

comunicación como un problema económico o tecnológico, la responsabilidad del Estado y de los particulares frente al tema se difumina en tecnicismos o fórmulas para generar rentabilidad, en tanto que hablar de derechos significa situar el tema desde un discurso que compromete a los sujetos más allá de sus propias conveniencias; implica ligar el tema a la dignidad humana y las condiciones de su realización; implica introducir elementos como legitimidad y ética en la producción de las decisiones que se toman sobre el tema; implica deconstruir la racionalidad del dominante y no someternos resignadamente a sus prácticas de negociación y toma de decisiones".(2) En este sentido vale recordar lo que señala Chris Jhonick:

*"Un derecho representa algo que está encima de cualquier debate; es un valor NO negociable. Al designar algo como un derecho humano se le da una legitimidad y prioridad legal y moral, se le da credibilidad y se le da también peso a las leyes internacionales (aún más importante hoy en día con la integración global). Es un idioma entendido por las instituciones poderosas, en el sentido de que es mucho más difícil desatender una "violación" de un derecho humano que de un problema socio económico. La retórica de los derechos humanos cambia la dinámica entre los actores; no es un favor del Estado hacer algo, es una obligación. Las necesidades básicas se vuelven expectativas y quienes las solicitan se vuelven exigentes". (3)*

Desde esta perspectiva la construcción de un enfoque de derechos para emprender la tenaz tarea de incidir en políticas públicas pasa por el conocimiento, apropiación y uso de esos "derechos humanos" a los que se alude cuando se habla de comunicación. Derechos que están en permanente y progresiva redefinición, imbricando su ejercicio individual y colectivo en perspectivas y posibilidades difíciles de acotar (sobre todo si se tiene en cuenta el poderoso influjo de la tecnología en materia de comunicaciones), hasta constituirse en lo que personalmente considero *la* condición de posibilidad para que todo ser humano pueda participar en la vida política y social en un mundo que profundiza la globalización en todas direcciones: el derecho humano a la comunicación.

La necesidad de construir y fortalecer actorías sociales

Una de las cuestiones más recurrentes respecto de la posibilidad de incidir en política pública como mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos humanos relacionados con la comunicación, es determinar cuáles son los factores que deben concurrir para que un asunto sea incluido en la agenda pública y con base en ello definir los cursos de acción que procesarán las demandas de los diversos actores que se verán afectados, de forma positiva o negativa, por las decisiones adoptadas.

Al respecto se sostiene de forma bastante generalizada que “La decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones y demandas son o no tratables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones. Esto obliga a un diagnóstico fino de las corrientes que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas.

El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto; por otra parte es necesario reconocer que no todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas, ya que hay restricciones legales, morales, económicas, tecnoproductivas, políticas, fiscales e incluso mentales. Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza (léase

Poder) de los actores que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”.(4)

Con estas reflexiones todos los actores sociales quienes tengan la decisión de incidir en política pública tienen la responsabilidad de “medir” la capacidad, fuerza o poder con que cuentan, o que los demás actores involucrados perciben que cuentan, para lograr su propósito. Dicho en otras palabras el conocimiento técnico y político sobre el quehacer de las políticas públicas y un enfoque de derechos, son por sí mismos insuficientes en los procesos de incidencia si no se ha logrado constituir un actoría social relevante tanto frente a los decisores estatales cuanto hacia la opinión pública.

La experiencia nos ha enseñado que muy pocos actores sociales (los sindicatos en otro tiempo y actualmente el movimiento indígena) y solo en determinadas coyunturas han logrado acumular tal poder de movilidad social y reconocimiento ciudadano (legitimidad) para emprender de forma autónoma procesos de incidencia real respecto de asuntos públicos que implican alta conflictividad de intereses, sobre todo económicos.

Por lo tanto, es preciso fortalecer las actorías sociales en doble sentido, por una parte promoviendo la participación de más personas en la definición de los asuntos públicos y las formas de atenderlos; y, por otra, estableciendo alianzas lo más duraderas posibles con otros actores sociales, políticos y económicos, que puedan coincidir al menos en los presupuestos básicos que condicionan y orientan el desempeño de quienes intentan incidir en política pública.

Quito, octubre 2002

## NOTAS

1. Por justiciabilidad se entiende la capacidad de procesar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado en razón de haber ratificado un instrumento internacional de derechos humanos o de haber reconocido estos derechos en el ordenamiento jurídico interno. Ver Informe Alternativo DESC Ecuador 2001, p.28 y 29, PIDHDD. Quito, 2001.
2. JURADO Romel, “los derechos Humanos de la Comunicación”, trabajo elaborado para el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación, Fundación Friedrich Ebert (FES), Quito- Ecuador, abril de 2002.
3. JHONICK Chris, “La importancia y utilización de los derechos económicos, sociales y culturales”, p. 5, en Primera Conferencia Nacional: Los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Ecuador, CDES, Quito, 1998.
4. JURADO Romel, “Políticas Públicas: nociones básicas” , documento preparado para Chasquinet, Quito, 8 de agosto de 2002.

*\* **Romel Jurado Vargas.** Doctor en Jurisprudencia, Pos-grado en Derechos Humanos y Seguridad Democrática, candidato a Magíster de Derecho Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar. Miembro de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, Consultor del Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.*