



DESAFÍOS REGULATORIOS EN LA ERA DIGITAL

Departamento de Estudios
2020

CONTENIDOS

PREFACIO	3
INTRODUCCIÓN	4
LOS DESAFÍOS DE INTERNET	6
<i>FRAMEWORK</i> DIGITAL: REGULACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y GOBERNANZA	8
GOBERNANZA EN INTERNET	9
Libertad de expresión en Internet.....	11
La concentración o privatización de Internet.....	13
Principios de Manila, orientaciones de regulación en Internet	15
EL INTERÉS DE LOS REGULADORES	18
MODELO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS AUDIOVISUALES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	18
EL CAMINO Y LAS PROPUESTAS DE AMÉRICA LATINA	19
DESAFÍOS DEL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN.....	22
PALABRAS FINALES Y DISCUSIÓN.....	26

PREFACIO

El presente documento propone reflejar la discusión sobre los desafíos que enfrenta hoy el Consejo Nacional de Televisión, organismo que por ley tiene la facultad para regular la televisión -a través de la fiscalización; el fomento a la producción; el otorgamiento de concesiones; y la realización de estudios acerca de los contenidos de las emisiones-. Se reflexiona desde una voz experta, recopilando la discusión internacional sobre los distintos aspectos de la convergencia digital, y se revisan y analizan políticas y marcos regulatorios del actual contexto medial y la emergencia de nuevos actores en el sector de las comunicaciones, particularmente por la dinámica escena que imponen los nuevos servicios por internet.

La reflexión se instala desde la necesidad de adoptar medidas para el resguardo de principios como la libertad de expresión, el acceso a la información y comunicación ante la falta de simetría de marcos regulatorios del sector y frente a las medidas de autorregulación que han establecido las grandes plataformas de Internet. También es una invitación a comprender las experiencias y alcances de algunas propuestas que han hecho bloques regionales -como la Unión Europea- identificando riesgos de regulaciones, que finalmente pueden significar un retroceso de las garantías alcanzadas con los marcos regulatorios de los medios tradicionales.

El trabajo ha sido sistematizado por la académica y experta de la Universidad de Chile, Patricia Peña¹ y se estructura en dos grandes capítulos: el *framework digital* y los desafíos que tiene la institución reguladora chilena en este contexto.

El documento incorpora también el resultado de una reflexión conjunta que realizaron profesionales del CNTV, cuyo resultado son, algunas preguntas y la propuesta de acciones para abordar los desafíos de una nueva regulación².

¹ El trabajo fue realizado por la académica Patricia Peña, periodista, consultora en Estrategias de Comunicación digital y análisis de políticas públicas en materia de Tecnologías y convergencia digital *Master Research in New Media, Information and Society, The London School of Economics*; Master en Comunicación Social, Universidad Diego Portales; Diplomada en Gobernanza de Internet, *The Diplo Foundation*, Ginebra; Diplomada en Visualización de Datos, Escuela de Diseño de la Universidad Católica de Chile; Profesora en Comunicación Digital, Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile y Coordinadora Diplomado en Comunicación Digital, Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la Universidad de Chile. Además, es socia y directora de HAPA -Comunicación, Educación y Cultura-, consultora especializada en desarrollo de proyectos y capacitación en el área de Comunicaciones y Estrategias Digitales, Tecnologías, e Innovación.

² La Metodología que la académica a cargo de esta instancia, aplicó, fue la de taller de inducción con un grupo de profesionales vinculados a distintas áreas de trabajo del Consejo Nacional de Televisión.

INTRODUCCIÓN

Vivimos un momento clave en la era de la información y de los cambios tecnológicos. Se trata de un contexto de sociedad digital hiper-conectada, a través de dispositivos computacionales con gran diversidad de pantallas, que nos hacen partícipes de la convergencia tecnológica. Pero a la vez, formamos parte de la convergencia que es también, económica y cultural, donde uno de los principales cambios se relaciona con la industria de medios, con la aparición de nuevos modelos de negocios y de circulación de contenidos audiovisuales y noticiosos. Así, los cambios han impactado la industria tradicional de medios, con la aparición de nuevos modelos de distribución y de innovación tecnológica para el desarrollo del sector. Esto ha sumado nuevos actores al sistema de la comunicación, con la emergencia de nuevas empresas y corporaciones, que dan lugar a nuevas formas de acceso, consumo y participación de las audiencias y públicos.

Se describe el ecosistema digital, desarrollando la problemática de Internet y su gobernanza; y discusiones recientes sobre concentración, temas que están directamente vinculados al quehacer de la regulación y autorregulación. Se abordan las tecnologías emergentes y su relación con nuevos medios, así como, la relación entre tecnologías y plataformas digitales, algoritmos, *Big data* e inteligencia artificial. Este escenario abre obligatoriamente la pregunta por los nuevos modelos de regulación, que atienden aquellos ámbitos necesarios para abordar la complejidad del sector en la actualidad.

Hasta ahora, las respuestas han sido consensuadas de acuerdo a las propias tradiciones que tienen las distintas regiones del mundo, y América Latina no está ajena a este fenómeno y mucho menos nuestro país. En este sentido, este documento, intenta dar un paso más.

El Consejo Nacional de Televisión (CNTV), viene participando y propiciando esta discusión, ofreciendo antecedentes como los que se exponen acá, así como con datos empíricos reflejados en la VII Encuesta Nacional de Televisión en 2011, en la que se obtuvieron las primeras cifras sobre la creciente tendencia de consumos convergentes³.

Así se logró describir y comprender el impacto que tenía el fenómeno de la convergencia en los entes reguladores de otras latitudes, dando cuenta de la creación de nuevos modelos de regulación que incorporaban el ámbito de las telecomunicaciones.

³ CNTV (2012) *Regulación de contenidos audiovisuales en entornos de convergencia digital*. Disponible en Internet:

https://www.cntv.cl/cntv/site/artic/20120614/asocfile/20120614103928/regulacion_y_convergencia.pdf

Este informe recoge aquellos aspectos que centran la discusión sobre los ámbitos en que se ha avanzado hasta ahora a nivel internacional, donde se evidencia el gran dominio de internet. Se revisan, modelos o marcos regulatorios referenciales, tales como el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) en Europa⁴, y otras propuestas en la región –como el Observatorio de la Comunicación (Observacom).

⁴ El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR): reglamento de la Comisión Europea para la protección de las personas en el tratamiento de sus datos personales y la libre circulación de éstos. Entró en vigor en 2016 y fue de aplicación en 2018.

LOS DESAFÍOS DE INTERNET

En las últimas dos décadas, las instituciones reguladoras de medios y analistas de políticas públicas relacionadas con la industria de medios, comunicación y contenidos y, en particular, contenidos audiovisuales, han puesto en el centro de sus debates, los desafíos y las nuevas preguntas que plantea la llegada de Internet, o de cualquier otra plataforma que distribuya contenido audiovisual, desde *Youtube* a *InstagramTV- IGTV*. Esto implica debatir también, la función, rol y sentido de los marcos regulatorios que fueron diseñados para sistemas de una industria acotada a la televisión.

La aparición y consolidación de servicios y empresas de tipo OTT⁵ o *streaming*, (ej. *Netflix*), al desarrollo de aplicaciones para otros dispositivos- como *HBO Go-*, también van constatando el cambio del comportamiento de consumo de las audiencias y de sus preferencias: se trata por un lado, de la forma de acceder a contenido; y por el otro, del de tipo de contenido y formato en estos nuevos sistemas y plataformas (Ariño, 2008)⁶.

Aunque todavía estamos ante un proceso de transición donde conviven las tradicionales formas de ver televisión, también el “ver televisión” es una noción que cambia; y en esto, hay claras tendencias que emergen desde los datos de estudios de audiencias, análisis de medios, y del consumo de noticias y/o de contenidos digitales:

- a) Existe una caída en el consumo de televisión tradicional, abierta y de pago generalizada en el mundo, particularmente en el segmento de los más jóvenes (*Oxford Reuters Digital News Report*, 2018- 2019). Datos que en el caso de Chile han sido relevados en diversos estudios, tales como el “Anuario Estadístico de Oferta y Consumo” (CNTV, 2019); las Encuestas Nacionales de Televisión (CNTV, 2011, 2014 y 2017) y otros, como “El Chile que Viene”, Cadem – Jelly 2019; y la IX Encuesta de Acceso y Uso de Internet en Chile, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2018.

- b) Se incrementa de manera sostenida la oferta y el consumo de las plataformas digitales para acceder y consumir noticias y otro tipo de contenidos audiovisuales. A las conocidas plataformas -Youtube, Facebook y Twitter- se añaden los servicios de contenidos audiovisuales con películas y series a través de servicios *Over The Top* (OTT) como Netflix, Hulu y Amazon; y otros de las propias empresas de telecomunicaciones como *Movistar+*, o de tecnología como *Apple TV*, además de

⁵ OTT: Over The Top.

⁶ Ariño, M., 2008. La regulación audiovisual en la era de la convergencia digital. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (7), p.None. DOI: <http://doi.org/10.7238/idp.v0i7.492>

plataformas de *streaming* que estarán implementando las empresas de televisión como *HBO*, con *HBO Max* y *HBOGo*, o la nueva plataforma de *Disney+*.

- c) Por otro lado, las plataformas de redes sociales, se transformaron desde redes de publicación para estar en contacto con amigos/as o seguidores o contenidos cotidianos; a plataformas consolidadas de distribución de contenidos categorizados como “*news*” – noticias o nuevo contenido.

Los modelos que permitió Internet hacia 2005, con la irrupción y aparición de nuevos servicios y plataformas de generación de contenidos centrados en los usuarios (o *content users*), desde la *Wikipedia*, la plataforma de videos de *Youtube*, los *blogs* para subir contenidos en la web y luego, las plataformas de redes sociales, -*Twitter*; *Facebook*; *Instagram*; *Snapchat*; facilitaron la creación y gestión de ofertas por parte de las personas. Estas que ya no sólo reciben contenido, sino que, interactúan, disputan y contraponen sus propios contenidos, escritos o audiovisuales, ayudando así, a contar la realidad o la ficción, e incluso creando sus propios modelos de un canal de televisión o de noticias, a través de sus dispositivos móviles (Shirky, 2009; Scolari, 2008; Jenkins, 2005).

Como señala Barata (2019), “las nuevas tecnologías también han aportado un cambio sin precedentes a la comunicación y han expandido el alcance del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, un gran valor en la mejora del pluralismo y en la articulación de mejores controles y críticas a la actividad de los poderes públicos.”⁷

Así es, como *Youtube* se consolida en el mundo como la plataforma de contenido audiovisual más visitada y usada en todo el mundo, el segundo motor de búsqueda de contenido luego de Google, con más de mil millones de horas de visionado, con un promedio de 40 minutos de visionado de los contenidos de la plataforma (al 2018)⁸. En este mismo sentido, en los últimos cuatro años *Facebook*, comienza a potenciar la visualización de contenidos de video y transmisiones en vivo, a través de *FacebookLive*, e *Instagram*, que, en 2018, ofrece el aplicativo *InstagramTv* para la transmisión de videos verticales (de duraciones entre 10 minutos para cualquier usuario, a 60 minutos para usuarios verificados). A esta tendencia se suma *Snapchat*, también para la creación y publicación de contenidos audiovisuales de corta duración.

⁷ Barata, Joan (2019), “La tensión entre lo público y lo privado en la regulación de los contenidos de las redes sociales”, columna de opinión en *Eldiario.es*, en la web https://www.eldiario.es/tribunaabierta/tension-publico-regulacion-contenidos-sociales_6_879522052.html, publicada el 19/03/2019.

⁸ De acuerdo a los mismos datos que sistematiza la plataforma YouTube. Más referencias en área de prensa de *Youtube* <https://www.youtube.com/intl/es-419/about/press/> y en Informe de empresa de marketing digital *BrandWatch* <https://www.brandwatch.com/es/blog/46-estadisticas-youtube/> (visitado en septiembre de 2019).

Hay por los menos tres aspectos que plantea el nuevo escenario de la comunicación y medios, como asuntos que deben ser repensados y redefinidos por los reguladores del área, en tanto se cuestiona la continuidad de temáticas y dimensiones que tradicionalmente fueron el foco de los organismos reguladores.

La industria digital de contenidos, ya no funciona como lo hacía tradicionalmente un medio de comunicación. Por el contrario, se trata de una industria que desarrolla sus propias reglas y que, muchas veces están fuera de los marcos regulatorios específicos y/o nacionales o regionales, por la envergadura de su alcance global. Los tres aspectos que requieren especial atención corresponden a:

- **Los contenidos:** en relación a los principios por los que vela la regulación de las emisiones televisivas, que, en condiciones óptimas deberían ser contenidos que resguarden la integridad y respeto a ciertos valores consensuados, en especial los que dicen relación a la protección de niñas/os y adolescentes; la violencia (incluyendo la sexual); difusión de pornografía; discursos de odio; entre otros. También se incluye aquí la discusión sobre la protección o garantía mínima a los contenidos locales, culturales y educativos. En el marco de este aspecto, puede quedar consignada la emergente discusión para hacer frente a la irrupción y masificación de las “*fake news*”, aquellas noticias falsas generadas con propósitos específicos de desinformación pública.
- **Ampliación del rol regulador:** La pregunta es si se debe ampliar el rol de los reguladores a los servicios de medios audiovisuales que circulan a través de internet, particularmente a las plataformas que funcionan como redes sociales en las que los contenidos son creados por diversidad de usuarias y usuarios. Para dilucidar la facultad regulatoria y cómo se pondrá en práctica este nuevo rol, es importante tener en cuenta que –a nivel internacional- se ha comenzado a funcionar con un modelo basado en normas, políticas o términos de uso que se llamaron Políticas de la “comunidad” de usuarios, pero que en realidad no fueron sometidas a una consulta en esa comunidad, sino, fueron definidas por las empresas⁹.

⁹ A modo de ejemplo, revisar los Términos de uso de Youtube <https://www.youtube.com/intl/es/about/policies/#community-guidelines> que cambiarán en la fecha del 10 de diciembre de 2019, Las Condiciones y políticas de Facebook <https://www.facebook.com/policies?ref=pf>

- **Base legal:** Definición de aspectos legales en relación a nuevos servicios e innovaciones tecnológicas relacionadas, desde los desafíos relacionados a aspectos como la concentración o monopolio de empresas o corporaciones (por ejemplo, *Youtube-Google* en el área de contenidos audiovisuales de libre acceso, al funcionar como motores de búsqueda – y proveedor de contenidos hegemónico), a los modelos de funcionamiento, basados en la recolección de datos personales, por concepto de navegación *online*, entre otros¹⁰.

En el marco de estos aspectos, es posible consignar nuevos énfasis en los modelos regulatorios, donde emerge con mayor fuerza en la discusión, el tema de la importancia de establecer una regulación en torno a la competencia del sector.

Una de las principales asimetrías que surgen, está en la posición dominante que adquieren en el sector de las comunicaciones, empresas globales como Facebook, Google o Amazon. Si bien, por décadas la mayoría de los países han definido y/o aplicado regulaciones específicas a la propiedad, éstas no contemplan el duro escenario que supone para la industria de los medios de comunicación, la competencia económica en este nuevo escenario tecnológico, digital, de alcance global, que en el caso de las actividades convergentes de medios, telecomunicaciones e internet, añaden mayores complejidades al momento de establecer condiciones para favorecer y asegurar la libre competencia (Becerra y Mastrini, 2019)¹¹.

GOBERNANZA EN INTERNET

Es así como, la explosión de servicios en los ámbitos descritos, abre un desafío, que está contenido en la idea de “Gobernanza de Internet”¹².

El término Gobernanza de Internet, se refiere al conjunto de principios, normas, reglas, procesos de toma de decisión y actividades que, implementados y aplicados de forma

¹⁰ En Gran Bretaña se está creando un regulador especial para estos temas, además de legislación ad-hoc. Para más información, ver <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>

¹¹ Becerra, M. y Mastrini, G (2019) La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo. UNESCO, Cuadernos de discusión de CI-13. Disponible en Internet [12/02/2020]: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370195>

¹² Más informaciones sobre el modelo de Gobernanza de Internet en la web del Foro de Gobernanza de Internet – IGF <https://www.intgovforum.org/multilingual/es/>

coordinada por gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad técnica, definen la evolución y el uso de la Red de Internet. Este concepto nace al alero de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que tuvo lugar en 2003 y que impulsó la creación del Foro para la Gobernanza de Internet (FGI), espacio de debate anual en el que organismos internacionales, gobiernos, profesionales de internet, empresas y organizaciones de la sociedad civil pueden explorar, en igualdad de condiciones, el desarrollo de internet y su interacción con otros ámbitos del poder público. Organismos como la UNESCO establecen el carácter abierto, transparente e inclusivo, de la gobernanza de internet, basado en el principio de apertura, que incluye la libertad de expresión, el respeto a la vida privada, el acceso universal y la interoperabilidad técnica, entre otros principios. Por otro lado, la *Internet Society*, organización global que busca promover el desarrollo abierto, la evolución y el uso de Internet para beneficio de todas las personas del mundo, establece que la naturaleza descentralizada de la red de Internet significa que no hay ninguna autoridad única y centralizada a cargo de su gestión. Por el contrario, Internet se gobierna de una manera descentralizada y colaborativa que garantiza que los problemas puedan resolverse en el nivel más cercano a su origen. Por ello, fue clave la adopción de un “modelo de múltiples partes interesadas, que reconoce las funciones y responsabilidades de cada grupo de interés y hace hincapié en la importancia de la colaboración en la búsqueda de soluciones que beneficien el crecimiento y el desarrollo de Internet”.

Un desafío central en las actuales discusiones sobre regulación y libertad de expresión en la era digital, está asociado a las características propias de Internet -en tanto tecnología y como red de comunicación interconectada-; y al proceso de convergencia tecnológica que implica que Internet termina siendo a la vez una plataforma en la que se instalan y funcionan medios de comunicación tradicional.

Sin embargo, Barata (2019)¹³ define que Internet en sí misma, no es un medio de comunicación, sino una plataforma tecnológica -red interconectada de comunicación-, que termina siendo una extensión de lo que ocurre en el mundo real. Por lo mismo, cualquier intento por generar una regulación es inoficioso, ya que más bien el enfoque debe ser cómo los principios de derecho deben adaptarse a esta plataforma digital, en los distintos servicios de comunicación y contenidos que se van desarrollando y creando, considerando también que implican nuevas formas de entender lo que son los medios de comunicación tradicionales o análogos, cuya característica era su uso de espectro radioeléctrico.

¹³ Barata, Joan (2019), intervención “La libertad de expresión en el contexto de las redes sociales”; en la celebración del XXX Aniversario de la Sala Constitucional de Costa Rica, disponible en la web <https://livestream.com/accounts/9937460/events/8831825/videos/196912134>

Estos principios comienzan a ser debatidos en las dos fases de lo que fueron las Cumbres de la Sociedad de la Información en Ginebra (2003) y Túnez (2005), particularmente animados por lo que fue la participación de organizaciones y redes de colectivos y agrupaciones de la sociedad civil internacional y global; y cuyos resultados definieron los criterios de desarrollo y de la masificación de las tecnologías e Internet en el mundo.

Posteriormente, este espacio de debate y discusión se ha desplazado a lo que se conoce como el Foro de Gobernanza de Internet (FGI)¹⁴, esfuerzo de estilo multisectorial (*multistakeholder*) para debatir una agenda de temas que tienen directa relación con la forma de llegar a acuerdos y consensos sobre cómo regular y garantizar a la vez la arquitectura y la libertad implícita en la red de internet y tecnologías asociadas.

Uno de los asuntos más complejos de esta discusión está vinculado a la hegemonía que han tenido hasta ahora las empresas o corporaciones proveedoras de servicios en internet. Se trata de que ya no son meramente “intermediarios” de contenidos publicados o distribuidos por personas a través de sus servicios, sino que, poco a poco, han asumido un rol editorial de medios¹⁵, a través de mecanismos y procedimientos de autorregulación, adoptados de facto, donde en ocasiones pueden ser objetados como censura, por contravenir principios tales como la libertad de expresión.

Libertad de expresión en Internet

En este marco de la discusión, la UNESCO ha fijado un par de definiciones. En 2006 declara y reconoce que:

“El principio de la libertad de expresión no se debe aplicar únicamente a los medios de comunicación tradicionales, sino también a internet y todos los tipos de plataformas de comunicación de reciente aparición que seguramente contribuirán al desarrollo, la democracia y al diálogo”.

Durante 2011 encarga el informe “*Freedom of Connection, Freedom of Expression*” (Libertad de conexión, libertad de expresión), liderado por el equipo de William H. Dutton.¹⁶ El objetivo de este informe fue proponer un marco conceptual de la “**ecología de la libertad de expresión en internet**” que va a considerar en el análisis aspectos como:

¹⁴ Para más referencias sobre el Foro de Gobernanza de Internet o Internet Governance Forum – IGF, consultar la web oficial en <https://www.intgovforum.org/>

¹⁵ algunos contenidos considerados polémicos o complejos, como, por ejemplo, cuerpos o partes del cuerpo desnudos, escenas de violencia física, son filtrados a través de algoritmos que identifican estos casos y simplemente censuran o bajan contenidos de sus plataformas, como ocurre con *Facebook*, *Instagram* o *Twitter*.

¹⁶ Dutton, William, Dopatka, Anna, Law, Ginette, y Nash Victoria, *Freedom of Connection, Freedom of Expression: the Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet*, UNESCO 2011, disponible en Internet [13/06/2019]: <https://bit.ly/1DQxxDM>.

- Todas las iniciativas en el plano técnico, relativas a la conexión y desconexión a internet, como aquellas relacionadas con el filtrado de contenidos.
- El reconocimiento de los derechos digitales, en particular los que están directamente relacionados con la libertad de expresión y la censura, aunque también de manera indirecta, que se plasman en la libertad de información y la protección de la privacidad y los datos.
- Todas las políticas y la reglamentación del sector, incluidos los derechos de autor y la propiedad intelectual, las estrategias industriales y las TIC para el desarrollo.
- Todas las iniciativas que tengan que ver con el impacto directo en los usuarios de internet, en especial en lo relacionado con el fraude, la protección de la infancia, la decencia, la difamación y la lucha contra la incitación al odio.
- Las políticas y prácticas de internet, incluidas las normas relativas, por ejemplo, a la identidad y la regulación de los proveedores de acceso a internet.
- Los aspectos relacionados con la ciberseguridad, desde el control del correo basura (*spam*) y los virus, hasta la protección de la seguridad nacional.

Ese mismo año 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión (ONU), la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) realizan también una declaración conjunta sobre internet y libertad de expresión:

*“Los enfoques de reglamentación desarrollados para otros medios de comunicación – como telefonía o radio y televisión– no pueden transferirse sin más a internet, sino que deben ser diseñados específicamente para este medio, atendiendo a sus particularidades. Internet es un medio privilegiado para el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, deben ser tenidas en cuenta al momento de establecer cualquier medida que pueda impactarla”.*¹⁷

En el año 2014, la Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publica el primer Informe temático sobre internet y libertad de expresión, encargado a la Relatora Especial Catalina Botero. La RELE va a especificar los siguientes principios orientadores:¹⁸

¹⁷ Declaración conjunta de Relatores de Libertad de Expresión sobre Libertad de Expresión e Internet, 2011, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>, último acceso: 13 de noviembre de 2019.

¹⁸ *Ibid.*, p. 7-16.

Acceso: se deben tomar acciones para promover, de manera progresiva, el acceso universal a los servicios de internet, no solo a la infraestructura, sino a la tecnología necesaria para su uso y a la mayor cantidad posible de información disponible en la red; eliminar las barreras arbitrarias de acceso a la infraestructura, la tecnología y la información en línea; y adoptar medidas de diferenciación positiva para permitir el goce efectivo de este derecho a personas o comunidades que así lo requieran por sus circunstancias de marginación o discriminación.

Pluralismo: en la medida que le corresponde al Estado preservar las condiciones inmejorables que posee internet para promover y mantener el pluralismo informativo. Esto implica asegurar que no se introduzcan en internet cambios que tengan como consecuencia la reducción de voces y contenidos. Las políticas públicas sobre la materia deben proteger la naturaleza multidireccional de internet y promover las plataformas que permitan la búsqueda y difusión de informaciones e ideas de toda índole.

No discriminación: en el entorno digital, implica, además de los deberes de acceso y pluralismo ya referidos, la adopción de medidas, a través de todos los medios apropiados, para garantizar que todas las personas –especialmente aquellas que pertenecen a grupos vulnerables o que expresan visiones críticas sobre asuntos de interés público– puedan difundir contenidos y opiniones en igualdad de condiciones.

Privacidad: indica respetar el acuerdo y consenso de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución “El derecho a la privacidad en la era digital”,¹⁹ que postula que los Estados tienen la obligación de respetar y proteger el derecho a la privacidad de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo el contexto de las comunicaciones digitales.

La concentración o privatización de Internet

A pesar de las declaraciones anteriores, otro hecho ha tensionado el contexto de Internet y el principio base de su gobernanza en relación a su funcionamiento como red abierta y desconcentrada: dice relación con el fenómeno de la concentración y privatización de Internet, en manos de grandes corporaciones o empresas tecnológicas que proveen una diversidad de servicios.

Se trata de las posiciones dominantes de Google (o Alphabet, dueña de Youtube), Facebook (dueña de Instagram y Whatsapp), Amazon, Microsoft y Apple que más que empresas específicas de tecnología en un servicio específico -por ejemplo, comercio electrónico o motor de búsqueda-, tienen productos y negocios cruzados que las hacen ser tecnológicamente monopólicas. Se trata no sólo de su oferta de servicios, sino del volumen

¹⁹ Este acuerdo fue establecido el 26 de marzo de 2015 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Más antecedentes disponibles en:

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31995#.VZNW8VV> Oko último acceso: 13/06/ 2019.

de datos e información que están recolectando y acumulando en base a Big data e inteligencia artificial. En el caso de las plataformas que tienen directa relación con la distribución y acceso a contenidos, como lo sería Google como motor de búsqueda general, *Youtube*, como motor de búsqueda de videos, o Facebook o Twitter, como redes sociales que circulan contenidos de tipo noticioso o informativo, éstas quedan bajo las condiciones de sus términos de servicios (Suazo, N., 2018; Morozov, E; 2018)²⁰.

Esta situación es la que ha puesto en los últimos cinco años al centro del debate, a las políticas o normas que gobiernan la responsabilidad legal de los intermediarios. Se aborda la responsabilidad por el contenido de estas comunicaciones, que tienen un impacto en los derechos de los usuarios, como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho a la privacidad. Todo esto, en la medida que comienzan a establecerse acciones de autorregulación de sus servicios.

Actualmente, una tensión creciente en materia de debate, es el rol de las plataformas de redes sociales -las que son consideradas intermediadoras en Internet²¹ y la libertad de expresión-. Tal como se ha mencionado, se han analizado sus políticas de uso o “normas de la comunidad”²², las que se han ido complejizando, transformándose, cada vez más, en burocráticos sistemas de uso y moderación de contenidos, tanto previos como posteriores a una publicación²³.

Se ha de considerar asimismo, que estas políticas o normas, finalmente se ejecutan a través de sistemas automatizados basados en inteligencia artificial y algoritmos que buscan establecer el mejor posicionamiento y visibilidad de los contenidos que circulan en las

²⁰ Suazo, N, Los Dueños de Internet, Penguin-Random House-Debate, Buenos Aires; y Morozov, E (2018), Capitalismo Big Tech, Editorial Enclave, Madrid. Una visualización en términos de las ganancias que están generando el llamado “Club de los 5” es la ofrecida por esta plataforma de Internet *Giants*, elaborada por Portas Group <https://portasgroup.com/internet-giants/>

²¹ Se consideran intermediarios de Internet a las empresas proveedoras de acceso a Internet o ISPs, proveedores de servicios de hosting, motores de búsqueda, navegadores, plataformas de *e-commerce*, y plataformas de redes sociales (Millaleo, S; 2015)

²² Porque se generaron modelos auto-regulados basados en el principio de que los contenidos que se crean y distribuyen, no son generados en sí por las empresas, sino por las comunidades de usuarios.

²³ Sobre las actuales políticas o condiciones de uso y/o normas comunitarias de las principales plataformas de redes sociales:

-Condiciones de uso y normas comunitarias de Facebook, se pueden revisar en la web <https://es-es.facebook.com/policies>

-Centro de privacidad y seguridad de Instagram, se pueden revisar en la web <https://es-la.facebook.com/help/instagram/478745558852511>

-Términos de servicio de Twitter, se puede revisar en la web <https://twitter.com/es/tos>

- Políticas y seguridad de plataforma YouTube <https://www.youtube.com/intl/es/about/policies/#community-guidelines>. Se ha indicado que a partir del 10 de diciembre se actualizarán las condiciones del servicio en varios aspectos como se indica en este link <https://www.youtube.com/t/terms?preview=20191210#main>

plataformas: por ejemplo, el algoritmo 'Page Rank' que ordena la entrega de resultados en el motor de búsqueda de Google; o el algoritmo de Facebook, que define cuáles son los contenidos más visibles en los muros de inicio de sus billones de usuarios y usuarias.

Principios de Manila, orientaciones de regulación en Internet

El año 2015 se proponen los llamados Principios de Manila²⁴, iniciativa propuesta por un conjunto de organizaciones internacionales de la sociedad civil, sobre sus alcances o responsabilidad legal, de manera de orientar regulaciones.

Esta propuesta incluye seis principios: i) los intermediarios deberían estar protegidos por Ley de la responsabilidad de contenidos de terceros; ii) no debería restringirse contenidos sin la emisión de una orden judicial; iii) cualquier solicitud de restricción de contenido debe ser clara, inequívoca y respetar el debido proceso; iv) cualquier ley, orden y práctica de restricción de contenido debe cumplir con los *tests* de necesidad y proporcionalidad; v) las leyes, políticas y prácticas de restricción de contenido deben respetar el debido proceso, incluyendo aspectos como: el derecho de apelación contra las órdenes de restricción de contenido, o la disposición de mecanismos para revisar decisiones que restrinjan contenidos que violen sus políticas de restricción de contenido; vi) la transparencia y la rendición de cuentas, deben ser incluidas dentro de la normativa, políticas y prácticas de restricción de contenido.

Dichos principios han sido recogidos por las políticas y normas de uso, de parte de las plataformas, si bien con una perspectiva de auto-regulación, y no necesariamente como parte de marcos regulatorios nacionales de Internet o de sus servicios de generación de contenido.

La regulación más trascendente a la fecha, con alcance a estas grandes plataformas de intermediarios, es la *General Data Protection Regulation* – GDPR, que entró en vigencia en su proceso de implementación en mayo de 2018²⁵, y que garantiza la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de sus datos.

²⁴ Principios de Manila sobre Responsabilidad de los Intermediarios, disponible en la web https://www.eff.org/files/2015/06/23/manila_principles_1.0_es.pdfm

²⁵ Plataforma web EU GDPR Compliant: <https://eugdprcompliant.com/es/>

Lo anterior involucra cualquier empresa, servicio o plataforma de Internet, con base de operaciones en cualquier país de la Unión Europea (UE), que procese, almacene o monitoree datos de usuarios europeos, pero que tiene alcance extraterritorial, en la medida que también rige para el caso de cualquier organización establecida fuera de la UE, cuando dicho tratamiento esté relacionado con la oferta de bienes o servicios a esas personas o al monitoreo de su comportamiento. Un ejemplo de esto, puede ser una aplicación o plataforma que ofrezca servicios de contenidos de cualquier tipo con alcance global, que necesitará aplicar aspectos como lo que se denomina “diseño por privacidad” tanto en relación a cómo se monitorean aspectos como la navegación que se hace en su sitio o plataforma web, como los datos de registro para el uso de esa plataforma y aplicación.

Recientemente, los Relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE) propusieron la siguiente declaración en relación a los Desafíos de la Libertad de Expresión para la Próxima Década ²⁶, proponiendo en específico sobre Internet y la comunicación digital, lo siguiente:

i) Sobre la creación y mantenimiento de un servicio de internet libre, abierto e inclusivo

Que debe,

- a. Reconocer el derecho al acceso y el uso de internet como un derecho humano y una condición esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- b. Proteger la libertad de expresión según el derecho internacional de los derechos humanos en la legislación que pueda tener impacto en el contenido en línea.
- c. Abstenerse de imponer interrupciones o bloqueos en la red de internet o en la infraestructura de las telecomunicaciones.
- d. Expandir significativamente las iniciativas para proporcionar un acceso universal y asequible a internet.
- e. Respetar y afianzar el principio de neutralidad de red.
- f. Asegurar que los desarrollos tecnológicos más importantes, como la transición a las redes móviles 5G y la expansión del internet de las cosas (IoT)²⁷, respeten los derechos humanos, en particular, mediante una debida diligencia en materia del respeto a los derechos humanos en cuanto al desarrollo de la infraestructura, el servicio de red, la interoperabilidad y la privacidad por diseño.

²⁶ Declaración Conjunta: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2>

²⁷ IoT: Internet of Things.

ii) Sobre el control privado de Internet

Una característica transformativa del entorno de las comunicaciones digitales es el poder de las empresas privadas y, particularmente, de las redes sociales, las plataformas de búsqueda y otros intermediarios, sobre las comunicaciones en general. Tienen un enorme poder concentrado en unas pocas empresas. Para proteger el entorno de la libertad de expresión frente al dominio privado sin suficiente rendición de cuentas, urge el desarrollo de las siguientes medidas:

- a. Desarrollar mecanismos de supervisión, transparentes y que cuenten con garantías de independencia e involucren múltiples partes interesadas, para abordar las reglas privadas de moderación de contenido que podrían ser contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o interferir con el derecho de las personas a ejercer su libertad de expresión.
- b. Medidas regulatorias que aborden los modelos de negocios de ciertas empresas de tecnología digital que dependen de modelos de publicidad que fomentan un entorno que puede ser utilizado para la viralización, *inter alia*, de engaños, desinformación y expresiones de odio.
- c. Implementar un marco de responsabilidades de las empresas según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, respaldado por regulaciones o la supervisión del Estado para mitigar los daños a los derechos humanos, mediante el desarrollo de compromisos, políticas y evaluaciones públicas del impacto persistente en los derechos humanos.
- d. Soluciones legales y tecnológicas que permitan transparentar la curación y moderación algorítmica del contenido, con la posibilidad de auditar de forma completa y permanente los datos que informan la inteligencia artificial.
- e. Soluciones basadas en los derechos humanos para enfrentar los problemas causados por la desinformación, incluida la creciente posibilidad de falsificaciones tecnológicas profundas "*deep fakes*", de manera transparente, creíble y orientada, mediante enfoques compatibles con los estándares internacionales en materia de legalidad y la legitimidad del objetivo perseguido, cuando sea estrictamente necesario y proporcional.
- f. Reglas y sistemas eficaces para remediar la concentración indebida de la propiedad y las prácticas que representen un abuso de la posición dominante de las empresas que proporcionan servicios de comunicación digital.

EL INTERÉS DE LOS REGULADORES

Los principios mencionados de los relatores para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también interesan a los reguladores de contenidos audiovisuales, en la medida que estos últimos se transforman en plataformas para la creación, producción, difusión y distribución de contenidos audiovisual. Un ejemplo claro, es lo que los mismos medios televisivos extienden su alcance con las comunidades de audiencias, al haciendo uso de plataformas como Facebook Live o Instagram TV y/o del servicio de streaming de Twitter – Periscope, o SnapChat.

Cualquiera de estas prácticas, impacta en las concepciones de servicios arraigadas en los marcos regulatorios tradicionales y entran en diálogo con las políticas auto-regulatorias del ámbito de internet. Se trata de implicancias directas, como las prácticas de censura previa/filtrado automatizado o limitación de las publicaciones que se realizan en las plataformas.

MODELO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS AUDIOVISUALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Un punto clave en los últimos años, es la decisión adoptada por la Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales de la Unión Europea, o Directiva (UE) 2018/1808²⁸ del Parlamento Europeo y del Consejo, modificando la Directiva de servicios de comunicación audiovisual del 2010 (o Directiva UE 2018/1808), y que amplía el alcance de la normativa de emisiones de contenidos a los «servicios de medios audiovisuales». Lo anterior incluye aquellos entregados a través de Internet; y el empleo de dispositivos portátiles para ver contenidos audiovisuales; “además de la televisión tradicional, los nuevos tipos de contenidos —como los vídeos cortos o el contenido generado por los usuarios— o la consolidación de los nuevos prestadores —como los prestadores de los servicios de vídeo a petición y las plataformas de intercambio de vídeos” (García, 2019).

Entre los principales cambios introducidos, cabe destacar la regulación de los servicios de los medios sociales, que se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/13/UE²⁹ en la medida en que cumplan la definición de «servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma». El objetivo de la Directiva 2010/13/UE no es regular los servicios de los medios sociales como tal, de modo que sólo se les aplicará esta directiva a aquellos servicios de los

²⁸ Esta directiva está disponible en la web <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf>

²⁹ El documento de la Directiva 2010/13/UE está disponible en la web:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>

medios sociales cuya oferta de programas y videos generados por usuarios constituya una funcionalidad esencial de dicho servicio, lo cual ocurrirá cuando el contenido audiovisual no sea meramente accesorio o constituya una parte mínima de las actividades de tal servicio.

También es relevante el hecho que, a excepción del patrocinio y el emplazamiento del producto, las comunicaciones comerciales audiovisuales relativas a bebidas alcohólicas en los servicios de comunicación audiovisual a petición, deben cumplir los criterios aplicables a la publicidad televisada y a la televenta de bebidas alcohólicas que establece la Directiva 2010/13/UE.

EL CAMINO Y LAS PROPUESTAS DE AMÉRICA LATINA

A la fecha, América Latina está también en proceso de debatir sobre los procesos de cambio y transformación de las organizaciones de regulación nacionales que existen en la región, especialmente, porque dichas entidades están o estaban focalizadas en la figura tradicional de los medios de transmisión o servicios específicos, como televisión o servicios audiovisuales o la radiodifusión, o en una concepción de protección a los consumidores de servicios tradicionales y no necesariamente digitales. En la actualidad se está transitando a figuras regulatorias de convergencia tecnológica –digital y/o de servicios de telecomunicaciones, lo que no es de fácil resolución, en la medida que implica dos dimensiones que generalmente están separadas: contenidos e infraestructura.³⁰

En un estudio que revisó las políticas públicas de comunicación, en materia de convergencia digital en América Latina, a partir del análisis de las reformas normativas en Argentina, Brasil y México (entre 2009 -2017), se postula que la decisión de hacer reformas en marcos regulatorios, pusieron a la convergencia entre la industria audiovisual y la de telecomunicaciones en el centro del debate. Y se concluye que “el discurso de la convergencia regulatoria enfatiza la promoción de la competencia. Sin embargo, ha servido

³⁰ Ver: Colombia y la Ley de Modernización del sector de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); la supresión de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y el nuevo ente regulador con dos salas de decisión independientes para velar por i) el pluralismo informativo y defensa de televidentes y ii) la regulación técnica y de mercado, y que también tiene por objeto potenciar el alcance de la conectividad digital en el país:

- Micrositio informativo sobre Modernización de las TIC del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación – MinTIC de Colombia
<https://micrositios.mintic.gov.co/modernizamos-sector-tic/>
- Opinión de Carolina Botero, Fundación Karisma de Colombia “Ley TIC: Lo bueno, lo malo y lo insuficiente” (mayo 2019) en la web <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/12008-ley-tic-lo-bueno-lo-malo-y-lo-insuficiente.html>

como excusa para desregular las redes, profundizando la concentración y reduciendo la competencia a los actores del *status quo*” (Bizberge, 2017)³¹.

También comienzan a emerger algunas propuestas, desde organizaciones de la sociedad civil, tanto en el ámbito de la protección de derechos digitales, como en el de la libertad de expresión, y permitan potenciar un debate más proactivo en relación al desarrollo de perspectivas regulatorias democráticas que logren compatibilizar aspectos básicos de protección de derechos humanos y libertad de expresión y acceso a la información, evitando también perspectivas posiblemente abusivas.

Una de las propuestas que actualmente están en debate y discusión pública, es la presentada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil sudamericana: Intervozes (Brasil), el Observatorio de Regulación y Medios en América Latina – OBSERVACOM, entre otros³², que se presentó en el último Foro Preparatorio de Gobernanza de Internet – Latinoamérica (LACIGF, 2019) que propone particularmente una mirada latinoamericana en relación a los sistemas de “moderación de contenidos” que realizan las grandes plataformas de Internet, de modo que sean compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos y de libertad de expresión. Contiene siete líneas de recomendaciones sobre principios, estándares y medidas específicas para establecer formas de co-regulación y de regulación pública:

- Alcance y carácter de la regulación
- Términos y condiciones de servicio
- Transparencia
- Aplicación de políticas y debido proceso
- Derecho a defensa y reparación
- Rendición de cuentas
- Aprobación y aplicación de la regulación

Recientemente, UNESCO ha publicado el documento de análisis y discusión sobre “Desafíos y asimetrías Regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet”, en el contexto latinoamericano, desarrollado por Observacom (2019) y en el que nuevamente el hilo conductor es una perspectiva de respeto y resguardo a los principios sobre Libertad de

³¹ Bizberge, A (2017), Políticas de comunicación y convergencia digital en América Latina. Un estudio sobre Argentina, Brasil y México, documento de trabajo del Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI)- Catédra Telefónica, disponible en la web https://www.ibe.org/politicas-de-comunicacion-y-convergencia-digital-en-america-latina-un-estudio-sobre-argentina-brasil-y-mexico_108571.pdf

³² Documento “Aportes para una regulación democrática de las grandes plataformas que garantice la Libertad de Expresión en Internet”, disponible para la consulta y aportes públicos en la web www.observacom.org (último acceso el 20 noviembre 2019)

Expresión ³³. El documento analiza la situación latinoamericana señalando que “aunque no hay avances sustanciales en el tratamiento regulatorio de los servicios tipo *videos on demand* (VoD), los países de América Latina debaten estos asuntos de forma intensa y dispareja. Las propuestas tienden a limitarse, no obstante, en el tratamiento regulatorio de todos los servicios *Over-the-top* (OTT), sin atender las especificidades de los servicios audiovisuales (...) Los mayores avances se han dado en aspectos tributarios, con leyes aprobadas en varios países e iniciativas regulatorias en varios otros, incluyendo Chile” (Observacom, 2019, p 17)³⁴.

El documento propone una serie de recomendaciones para los debates sobre el impacto de los nuevos servicios *Over-the-top* (OTT) en el mercado y en la sociedad en general. En específico, estas recomendaciones abordan ocho temas³⁵:

1. Los desafíos de una regulación democrática y adecuada de nuevos servicios audiovisuales;
2. El tratamiento específico para los nuevos prestadores de servicios OTT audiovisuales, distinguiéndolos de otros intermediarios;
3. Una propuesta de redefinición o ampliación del concepto de “televisión” a servicios de comunicación audiovisual;
4. La revisión de los alcances y sujetos a regular -servicios lineales vía Internet, y servicios no lineales vs los contenidos audiovisuales generados por usuarios-;
5. La simplificación del acceso al mercado;
6. Tributación similar para servicios similares;
7. El rol y oportunidad de promoción de contenidos nacionales y/o regionales;
8. El resguardo de los derechos de las personas ante los servicios audiovisuales en Internet -siguiendo el estándar de la protección de derechos ya establecidos en el mundo *Offline*-. Por ejemplo, en relación a los derechos del niño, el derecho a la protección de datos personales y privacidad, entre otros.

³³ OBSERVACOM (2019), “Desafíos y Asimetrías Regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet”, UNESCO – Cuadernos de Información y Comunicación N°17, disponible en la web <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371431>

³⁴ En Chile está en tramitación una ley de modernización y reforma tributaria que, incluye la aplicación de la tasa de impuesto al valor agregado o IVA de 19%, a los servicios digitales prestados por personas residentes o domiciliadas en el extranjero, que incluirán a Netflix, Spotify, Airbnb y Aliexpress . Recientemente esta reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados y ha pasado a trámite en el Senado. Más información sobre el tema en la nota de prensa del canal informativo 24Horas.cl de Televisión Nacional – TVN <https://www.24horas.cl/economia/diputados-aprueban-iva-para-servicios-digitales-extranjeros-como-netflix-y-spotify-3542373>

³⁵ Observacom, 2019, Op cit pp 21 - 28

DESAFÍOS DEL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

La Ley 18.838, que rige al Consejo Nacional de Televisión, señala en su Artículo 1, que esta institución autónoma, de rango constitucional, tiene como misión, velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan en el territorio nacional. De esta forma, la ley le da una fisonomía base, a su rol de fiscalizador.

Consecuente con los términos de la discusión que plantea este documento, y atendiendo a las nuevas iniciativas que se han ido adoptando en materias de regulación tanto en Europa, pero en América Latina, serían de incumbencia del CNTV las siguientes preocupaciones emanadas del nuevo escenario y transformación digital:

- En esta nueva realidad mediática digital, es un contrasentido que una entidad reguladora esté restringida a un solo ámbito del sector.
- El escenario de las comunicaciones-info-comunicación- y su contexto, requiere de un modelo regulatorio flexible y dinámico en sintonía con los permanentes cambios del sector.
- Se incluye entre estas preocupaciones, atender al cambio en la concepción de las audiencias-públicos, que debe o debería tener un organismo regulador. Así como los nuevos servicios de internet han sido disruptivos en la forma tradicional de comprender la relación entre medios o incluso la industria de contenidos y las audiencias-públicos. Esta relación y no se puede situar desde una perspectiva comunicacional unilateral, y desde la recepción.

UN DEBATE ABIERTO

Tal como lo señala el documento de consulta de Observacom, la discusión sobre una regulación democrática en internet sigue siendo un debate abierto, por cuanto su desarrollo sigue estando en construcción y nada está determinado de antemano.

Existe un escenario polarizado entre la regulación y la autorregulación y ante esto, otras voces proponen un tercer camino, el de construir una propuesta de regulación adecuada que resguarde el equilibrio entre tecnología y la protección de los derechos humanos esa decir, respetando los estándares internacionales de derechos humanos-.

En este proceso de atender a los desafíos que demanda el escenario descrito y a los ejes desde donde el CNTV podría avanzar, es evidente que este ejercicio podría significar remirar los principios que rigen la fiscalización (Artículo 1, Ley 18.838), pues algunos de ellos concitan un consenso generalizado; por ejemplo, la libertad de expresión, la protección a menores de edad y el pluralismo. Asimismo, desde la discusión internacional existe un acuerdo generalizado sobre los resguardos frente a discursos de incitación al odio.

A pesar de los consensos que se puedan alcanzar respecto a los principios que se deberían regular, el contexto tecnológico obliga a pensar el camino que se podría tomar para ejercer esta regulación.

Surgen iniciativas tales como: Realización de estudios (mediciones de impacto y estudios casuísticos); Redacción de Códigos de conducta (Orientaciones indicativas de principios de contenidos); análisis de casos (Análisis que son enriquecidos con la jurisprudencia); implementación de programas de Alfabetización digital; Campañas de Autocuidado; Trabajo de Autorregulación con incumbentes; Demandas respecto de la transparencia de algoritmos; etc.

Para Chile, un punto de la discusión es que el regulador está limitado a los contenidos televisivos. Hay aquí, una primera necesidad de ingresar de lleno a una discusión sobre regulación convergente para luego ampliar sus facultades en el ámbito de la regulación.

En un proceso de reflexión institucional, se asume una tensión de cara a este escenario, debido a lo restringido de su ámbito de acción. El diagnóstico respecto al escenario en el ecosistema actual, la crisis del sistema de medios y la mirada especializada de la fundamentación legal que rige su actuar, impone tener claridad sobre las oportunidades y los desafíos para observar y fijar las bases y definir una política pública congruente con la convergencia digital de las comunicaciones y las actuales prácticas de consumo de las propias audiencias.

Lo anterior es necesario en función de esclarecer el impacto que tiene la convergencia y la fragmentación de audiencias, en la conformación de lo que tradicionalmente se entiende como espacio público.

A modo de síntesis a continuación, se describen algunos ejes desde donde fijar una postura institucional del Consejo Nacional de Televisión.

INSTITUCIONALIDAD Y ROL

- En el marco de redefinir la institucionalidad, se requiere remirar los modelos existentes de regulación para ampliar, adaptar y/o transformar.
- En una nueva legislación o reforma legislativa, poner a la base, la convergencia tecnológica como dinámica y cambiante. Esto significa reconocer el sector de los contenidos audiovisuales en un ecosistema digital de dispositivos y servicios de innovación dinámica.
- Sopesar en este dinamismo del escenario convergente, las nuevas formas de consumo de contenidos audiovisuales y el carácter ‘prosumidor’³⁶ de las audiencias.
- Relevar como se resguardan los derechos, tanto colectivos como individuales, de este nuevo ‘prosumidor’ –que produce y consume-.
- Considerar la balanza de la regulación para no generar sobre-regulación o regulación abusiva, en contraposición a la autorregulación, particularmente en relación a contenidos, pero también de servicios y medios en un mercado que está en transformación.
- Tener presente el rol y sentido de servicio público y de acceso abierto v/s el desarrollo de servicios de pago para medios digitales.
- Indagar en la jurisprudencia qué se puede establecer, particularmente en relación a moderación de contenidos en las plataformas digitales u online.

VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA Y AUDIENCIAS

- Promover el tránsito de un CNTV percibido como un ente para la “denuncia” a uno que ofrece alternativas proactivas a comunidades: madres/padres- comunidades escolares, entre otras (ejemplo, la proyección y promoción de CNTV Infantil; y el fomento a la producción nacional, entre otros.
- Redefinir y ampliar el entendimiento del concepto de audiencias públicas, para dirigir la mirada hacia comunidades ciudadanas de intereses, reconociendo sus derechos en aspectos como libertad de acceso o la libertad de expresión.
- Levantar encuestas, estudios que identifiquen tendencias de cambio en las audiencias- públicos, tanto en el consumo de contenidos, como en sus preocupaciones y riesgos que permitan también delinear nuevas prácticas y tendencias en regulación y auto-regulación –en particular en relación a niñas, niños y adolescentes-.

³⁶ ‘Prosumidor’: productor y consumidor de contenidos a la vez.

- Fomentar un rol activo con las audiencias a través del desarrollo de una amplia alfabetización mediática y digital –por ejemplo, alianzas sector público y la sociedad civil-.
- Posicionar el desarrollo de plataformas de contenidos públicos, así como potenciar la circulación de los contenidos financiados por el CNTV; tanto de las producciones del FONDO CNTV como las del CNTV Infantil; y promover el acceso de estos contenidos en las *'app online'*. Se trata de acciones implementadas en el marco de programas de política pública que tienen como beneficiarios a quienes no tienen acceso a servicios de televisión de pago.
- Fortalecer la conformación de audiencias críticas y activas, revisar la viabilidad de configurar y desarrollar un modelo de defensoría de audiencias y defensoría de comunidades.

VINCULACIÓN CON ACTORES INVOLUCRADOS EN LA GOBERNANZA DEL NUEVO ESCENARIO

- Promover la participación en foros, debates regionales e internacionales, no sólo relacionados con la industria audiovisual, sino también, en relación a la Gobernanza Internet, con el fin de tener una mirada más integral sobre los alcances que tiene en la actualidad el acceso a la información y la cultura -Derecho a la comunicación-.
- Identificar actores y sectores involucrados en el ámbito de la regulación que podrían tener voz y posición en este escenario. Estos actores deben estar a nivel nacional, regional e internacional.

PALABRAS FINALES Y DISCUSIÓN

Desde este debate, es posible sostener dos estrategias complementarias: una, la de fijar una posición respecto de la forma en que un organismo regulador se puede sumar a estas temáticas, como parte de las nuevas demandas de ámbitos a ser regulados. Otra estrategia, es la de desarrollar una buena sistematización de prácticas, modelos y conocimiento de la evolución del debate y de cómo se ha resuelto en el resto del mundo.

Respecto al horizonte del CNTV, en su rol de regulador en el futuro, se plantean tareas que van más allá de lo exclusivamente normativo. Se trata de operar acorde al escenario convergente. De hecho, el horizonte regulatorio del CNTV, tal como se entiende hoy, requiere de otras atribuciones, las que se asemejan a las de un regulador convergente.

CARA Y CONTRACARA DE LA REGULACIÓN

Como se ha señalado con anterioridad, los desafíos y las oportunidades que se abren en el actual escenario de cambio y transformación digital; y de convergencia tecnológica del sistema de medios y de las comunicaciones, son claves y estratégicas en la medida que son también un espacio de aprendizaje para los modelos de regulación. Pues, es en este nuevo entorno que se ha de potenciar la innovación y el desarrollo de nuevos medios, formatos y servicios.

La regulación, en un sentido estricto, debe asegurar que estos servicios -y el intercambio que se genera-, propendan a una convivencia que resguarde los principios y fundamentos establecidos en los derechos fundamentales en marcos de competencia parejas en un mercado global y dinámico. En ello cobra sentido comprender el rol de los Estados, los organismos supranacionales y las propias empresas que participan en el desarrollo del sector.

También debe hacer frente a lo que se está redefiniendo con la idea de Internet: potenciar la variedad de actores y sectores comunicacionales, porque se están poniendo en cuestión también aspectos relacionados con las implicancias de sus posiciones dominantes, desde la concentración de la propiedad y el funcionamiento de los mercados, a los servicios que se comienzan a desarrollar también materia de producción, difusión y distribución de contenidos -también audiovisuales-, por parte de empresas que son también gigantes tecnológicos, por ejemplo Netflix, Amazon o incluso Facebook.

CONTEXTO CHILENO

El contexto chileno es un ejemplo más en la región latinoamericana, de los desafíos y oportunidades que se deben poner al centro de un debate político y legislativo, pero también del debate ciudadano en relación al sistema de medios y de comunicación que necesita el país, para modernizar los marcos legislativos, normativos y regulatorios. Asimismo, se ha de enfrentar el tema de la institucionalidad que debe existir en una sociedad hiperconectada y en permanente proceso de cambio y transformación de convergencia tecnológica, dinamizada por tecnologías digitales, y crecientemente marcada por las innovaciones en materia de inteligencia artificial.

De este modo, a la base de esta discusión, está la idea de promover el derecho a la comunicación, que significa que, lo que está en juego, no sólo tiene que ver con un proceso de 'top-down', sino asumir que también se trata de un derecho ciudadano, donde las personas –con la tecnología- son actores comunicantes, aprendiendo y comprendiendo las posibilidades y oportunidades de esta ampliación en el mundo digital, del ejercicio de su expresión, autoexpresión o incluso en el desarrollo de iniciativas ciudadanas de comunicación.

Este documento y el proceso de reflexión realizado, se desarrolló previo a la actual coyuntura social que vive Chile, desde el 18 de octubre de 2019, en el que se produjo una situación de crisis social que ha dado paso a la decisión de convocar a un plebiscito para la definición de una nueva Constitución para Chile. Sin duda, el proceso constituyente que probablemente, se pondrá en marcha, es una oportunidad para recoger las necesidades, las demandas y las visiones ciudadanas sobre el sistema de medios y el derecho a la comunicación, considerando también las dimensiones de entendimiento sobre lo que puede resolverse y potenciarse desde los sectores público, privado y comunitario.