

Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación

ACTA

Reunión 12

Montevideo, martes 6 de noviembre del 2012

Presidencia de la República

Presentes: Marcelo Bonino (ANDEBU), Daniel Lema (Asociación de la Prensa Uruguaya), Silvana Saavedra (Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad), Alicia García Dalmás (UDELAR), Edison Lanza (Coalición por una Comunicación Democrática), Javier Salsamendi (INAU), Jorge Ferrando (INAU), Alejandra Pacheco (INAU), Juan Carlos Castro (INAU), Sergio De Cola (DINATEL-MIEM), Gustavo Gómez (Secretaría de la Presidencia de la República), Carmen Gelpi (Televisoras Abiertas del Interior), Guilherme Canela (UNESCO), Gustavo De Armas (UNICEF), Rosario Sánchez Vilela (Universidades privadas), Paula Baleato (Voz y Vos).

Ausentes: Televisión Nacional Uruguay, Comunicaciones de la Intendencia de Montevideo, Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura.

Notas: Juan Pepe (Cámara Uruguaya de Agencias de Medios) se ausenta con aviso.

La reunión 12 empezó con la discusión y aprobación del acta del encuentro 11. El acta fue aprobada con sugerencias de cambios formales y con la inclusión de una recomendación que había sido debatida en la reunión 11, pero, por equívoco, no constaba en el acta final. Con estos cambios, el acta fue aprobada.

Representantes del INAU distribuyeron un estudio inédito que revela la baja presencia de programación para niños y niñas en los canales abiertos uruguayos. Los detalles del estudio serán presentados en la reunión 13. En esta oportunidad, los Representantes de ANDEBU y de las Televisoras Abiertas del Interior serán invitados a definir su posición final sobre cuotas mínimas para la programación infantil.

En la reunión 12 los miembros del CTC debatieron dos temas centrales: a) educación para los medios y b) modelos institucionales de regulación de los medios.

a) Educación para los medios

La representante de UDELAR presentó una amplia visión teórica, conceptual y práctica de la educación para los medios en Uruguay, especialmente a partir de su intenso trabajo en esta área. La presentación fue especialmente importante para ofrecer elementos concretos para el debate del CTC, lo cual, por el mandato del Comité, tuvo que contestar la siguiente pregunta: ¿qué recomendar en este campo?

Los debates más fuertes fueron alrededor de la cuestión de recomendar o no la introducción de una asignatura específica en la educación formal sobre el tema educación para los medios o de recomendar que el mismo sea trabajado de forma interdisciplinaria, lo que no son recomendaciones excluyentes, sin embargo. Finalizada la presentación y los debates, el CTC decidió adoptar las siguientes recomendaciones:

1. Reconocer que ya hay formalmente, en distintas esferas de las reglamentaciones sobre educación en Uruguay, determinaciones y sugerencias para que el tema educación para los medios esté presente en el cotidiano educativo de niños, niñas y adolescentes.
2. Sin embargo, el CTC también reconoce que estas potenciales exigencias formales existentes no tienen generado cambios y resultados concretos.
3. Reconocer que hay un conjunto de buenas prácticas en el ámbito de la educación formal y no formal que deben ser estudiadas, analizadas, reconocidas y utilizadas para que puedan ser transformadas en políticas públicas de mediano y largo plazo, con escala, y, por lo tanto, sostenibles.
4. Recomendar que la educación para los medios esté, de forma clara, presente en las políticas públicas educativas, particularmente en la formación de profesores y profesoras, adoptando como punto de partida la Declaración de Grunwald sobre Educación para los Medios (1982), la Declaración de Alejandría sobre la Alfabetización Informacional y el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (2005) y la Alfabetización Mediática y Informacional: Curriculum para Profesores (2011).

5. Recomendar que los órganos reguladores del área de comunicación también adopten estrategias y políticas de educación para los medios.
6. Recomendar que las estrategias y políticas de autorregulación llevadas adelante por el sector privado y por los profesionales también adopten entre sus prioridades el tema de la educación para los medios.

b) Modelos institucionales de regulación de los medios

A lo largo de todo el trabajo del CTC, fue un punto consensual de gran preocupación el diseño de los mecanismos institucionales que estarían encargados de monitorear y fiscalizar la implementación de las recomendaciones (transformadas en reglamentaciones efectivas) hechas por el Comité.

En este contexto, UNESCO presentó las principales recomendaciones internacionales preparadas por el Sistema Interamericano sobre la buena regulación de los medios de comunicación, las recomendaciones de los Relatores Independientes de Libertad de Expresión y ejemplos de otras democracias.

Fue subrayado que el grupo tenía dos tareas: 1) recomendar características generales para un buen sistema de regulación independiente, lo que demanda la aprobación de una ley formal; 2) recomendar un sistema de transición hasta que se apruebe un rediseño institucional de la regulación en estos temas.

b.1) Sistema general:

1. Reconocer que la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en relación a los medios y, por lo tanto, el conjunto de recomendaciones hechos por este CTC, no pueden ser debidamente garantizadas sin la existencia de una autoridad de fiscalización y aplicación independiente, en concordancia con los estándares internacionales.
2. Recomendar que la autoridad de fiscalización y aplicación no se debe confundir con las autoridades estatales responsables por el diseño y aprobación de las políticas públicas para esta área.
3. Cualquier modificación a la legislación tiene que tener en cuenta el artículo 68 del Código de Niñez y Adolescencia, que asigna la rectoría en materia de derechos de infancia y adolescencia al INAU.

4. Recomendar que las recomendaciones del informe final del CTC para la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sobre el “Diseño institucional y autoridad de aplicación” sean integralmente consideradas por las autoridades como parte integrante de las recomendaciones del presente CTC;
5. Subrayar la concordancia de los miembros del CTC con las recomendaciones presentes en el informe “Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión Libre y Incluyente (2010)”, preparado por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, reproducidos abajo.
6. Adicionalmente, se decidió recomendar que el órgano regulador tenga responsabilidades para realizar estudios sobre los temas pertinentes para las comunicaciones y que tenga tareas de educación para los medios.

C. Sobre la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión

46. La regulación estatal sobre radiodifusión debe reunir una serie de requisitos para ser compatible con los parámetros impuestos por el derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la protección del derecho a la libertad de expresión exige que la autoridad de aplicación y fiscalización de dicha regulación respete ciertas condiciones básicas, como garantía para el adecuado desarrollo del derecho. En efecto, las barreras o limitaciones para el ejercicio de la libertad de expresión pueden provenir, no sólo del marco legal, sino también de prácticas abusivas de los órganos de aplicación.

47. Las normas jurídicas de radiodifusión en la mayoría de los países de la región le reconocen a la autoridad pública competente para aplicar las normas respectivas dos funciones esenciales: el desarrollo e implementación de ciertas políticas de comunicación (aplicación) y el control de las regulaciones previamente dictadas (fiscalización). Es importante señalar que aunque en algunos casos se hable de “autoridad de regulación”, conforme a los estándares del sistema interamericano ya expuestos, la regulación del Estado que afecte de manera sustancial el derecho a la libertad de expresión debe encontrarse consagrada en una ley en sentido formal, es decir, en una norma dictada por el órgano legislativo dispuesto por la Constitución. En todo caso, la llamada autoridad de aplicación y fiscalización podría estar facultada para concretar las circunstancias en las cuales serán aplicados los aspectos sustanciales de la política sobre radiodifusión definida previa y claramente en la ley.

48. La autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria. Debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial. Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión. Sobre la autoridad de aplicación, la CIDH ha sostenido que “es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial”.

49. Dada la importancia de este tema, resulta relevante detenerse un poco en cada una de sus características.

1. La autoridad de aplicación y fiscalización debería ser un órgano independiente y autónomo del poder político y económico

50. En su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, “[l]as entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”.

51. En efecto, dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos. A este respecto, en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007), los relatores para la libertad de expresión señalaron que, “la regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos”.

52. Es fundamental, en consecuencia, que la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. Para ello, es necesario que las reglas que gobiernen la creación y funcionamiento de este órgano aseguren que el mismo tendrá suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas para no obedecer ni a los imperativos de las mayorías políticas eventuales ni a los intereses de los grupos económicos.

53. Diversas son las medidas que colaboran en asegurar la independencia de este órgano, y al mismo tiempo, a fortalecer su legitimidad. Así, por ejemplo, es importante contemplar un órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión. Es necesario aclarar que deben ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas. Por último, es esencial asegurarle a la autoridad de aplicación y fiscalización, autonomía funcional, administrativa y financiera, y un presupuesto fijo (asegurado por ley) adecuado al mandato del que disponga. Finalmente, debe tratarse de un órgano responsable que rinda públicamente cuenta de sus actos.

2. La autoridad de aplicación y fiscalización debe proceder de modo transparente y respetuoso del debido proceso

54. Otra de las garantías para una debida protección del derecho a la libertad de expresión ejercida mediante la radiodifusión es que la autoridad pública con funciones de aplicación de las políticas y de fiscalización de la regulación de esta actividad actúe de manera pública y transparente, respetuosa del debido proceso y sometida a un estricto control judicial.

55. Así, por un lado, en la definición de políticas o en la planificación de medidas de administración de la actividad de radiodifusión, los organismos estatales deben contemplar procedimientos transparentes, públicos, con mecanismos periódicos de rendición pública de cuentas sobre su gestión, y que garanticen una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Dependiendo del diseño institucional de cada país, la rendición pública de cuentas de este organismo puede proceder ante el Parlamento, la Procuraduría o Auditoría del Estado o, incluso, ante la institución nacional de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo.

56. En este sentido, es importante reiterar que los relatores especiales para la libertad de expresión, en su Declaración Conjunta de 2007, sostuvieron que, “[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este

criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas”. Procedimientos transparentes son aquéllos que están previamente determinados en la regulación, que consagren criterios de evaluación (por ejemplo para asignar o revocar una licencia) objetivos y claros, que contemplen la realización de audiencias públicas, que aseguren acceso a la información pública de los ciudadanos y ciudadanas, y que obliguen a la motivación suficiente de sus decisiones, entre otros requisitos.

57. Por otro lado, en la medida en que dentro de las funciones del órgano estatal se contemple la fiscalización del cumplimiento de la regulación y la aplicación de faltas o sanciones, entonces es crucial que la autoridad respete las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 8.1 de la Convención Americana. En particular, la regulación debe contemplar que las personas afectadas en las decisiones que se adopten puedan presentar pruebas de descargo, accedan a decisiones fundadas emitidas dentro de un plazo razonable y puedan recurrir las decisiones que adopte la autoridad de aplicación, entre otras garantías. Sobre este último punto, resulta fundamental que, en todos los casos, las personas afectadas puedan contar con un recurso idóneo y efectivo para controvertir las decisiones administrativas que pueden comprometer su derecho a la libertad de expresión, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana.

b.2) Sistema transición:

1. El sistema de transición seguirá las recomendaciones generales, siempre que sea posible, para la conformación de órganos reguladores independientes de aplicación y fiscalización, inclusive en cuanto a la realización de estudios y a promoción de la educación para los medios.
2. Se recomienda la creación de un órgano asesor del Directorio del INAU.

La próxima reunión debatirá el informe final del CTC.