



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

Informe y recomendaciones finales

Montevideo, 20 de noviembre de 2012

Contenido

1. Introducción.....	3
2. Miembros.....	4
3. Reuniones.....	4
4. Agenda de trabajo.....	5
5. Recomendaciones.....	5
5.1. Regulación, correulación y autorregulación.....	6
5.2. Exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes.....	6
5.3. Horario de protección a niños, niñas y adolescentes.....	7
5.4. Franjas etarias.....	8
5.5. Contenidos potencialmente nocivos al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.....	8
5.5.1. Violencia.....	9
5.5.2. Sexo/pornografía.....	9
5.5.3. Drogas.....	10
5.5.4. Discriminación.....	10
5.5.5. Lenguaje.....	11
5.6. Programación infantil.....	11
5.7. Publicidad.....	12
5.8. Educación para los medios.....	15
5.9. Modelos institucionales de regulación de los medios.....	15
5.10. Recomendaciones generales.....	19
5.10.1. Denuncias.....	19
5.10.2. Sanciones.....	20
5.10.3. Estudios.....	20
6. Biblioteca.....	20
6.1. Legislación internacional.....	22
6.2. Legislación nacional.....	22
6.3. Presentaciones realizadas por los miembros del CTC.....	22

1. Introducción

El Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación (en adelante, CTC) fue conformado a partir de una invitación de la Secretaría de la Presidencia de la República y del INAU. Los miembros del CTC representaron a distintos sectores de la sociedad: sector privado, sociedad civil organizada, academia, televisiones públicas y Gobierno. UNESCO y UNICEF tuvieron un rol de facilitación, mediación y exposición de las experiencias internacionales en los temas que se trataron en el CTC.

El CTC no tuvo poderes decisorios y tampoco la función de redactar leyes, decretos o similares, sino que hace recomendaciones al Estado uruguayo respecto a la relación de la **protección** y **promoción** de los derechos de niños, niñas y adolescentes, medios de comunicación y libertad de expresión. Las recomendaciones representan la diversidad de opiniones de los miembros del CTC. Este trabajó sobre la base del consenso, esforzándose por encontrar la mayor cantidad de puntos de acuerdo posibles. En caso de subsistir diversas opiniones sobre algún asunto, los informes incluyen las distintas posiciones.

Algunas de las propuestas que se realizan requieren cambios legales y no solamente la reglamentación del tema concreto del que se trate. Así, el CTC recomienda cambios en varios niveles (legales, reglamentares y de autorregulación). La decisión final estará en las manos de las autoridades competentes.

El trabajo del CTC fue un proceso que comenzó en agosto del 2012 y tuvo su etapa final en noviembre de ese mismo año. De acuerdo a los principios de transparencia y rendición de cuentas, se hicieron públicas las actas aprobadas de cada reunión. Sin embargo, es importante tener claro que las recomendaciones definitivas están siendo socializadas al final del proceso, lo que implica que las propuestas incluidas en las actas de cada una de las reuniones pueden haber sufrido cambios y complementos.

2. Miembros

En las reuniones del CTC participaron representantes de las siguientes instituciones y organizaciones:

- Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia Voz y Vos.
- Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos.
- Asociación de la Prensa Uruguaya.
- Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad.
- Cámara Uruguaya de Agencias de Medios.
- Coalición por una Comunicación Democrática.
- Comunicaciones de la Intendencia de Montevideo (Tevé Ciudad).
- Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual, Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay.
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Secretaría de la Presidencia de la República.
- Televisión Nacional Uruguay.
- Televisoras Abiertas del Interior.
- UNICEF.
- UNESCO.
- Universidad de la República (Ciencias de la Comunicación).
- Universidades privadas.

3. Reuniones

El CTC comenzó a sesionar el 14 de agosto del 2012 y se reunió los martes a las 15 horas en la Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República. Se realizaron 12 sesiones en las que se trataron los distintos temas que figuran en las actas oficiales aprobadas por el CTC. Asimismo, se creó un subgrupo de trabajo que elaboró una propuesta sobre los contenidos potencialmente nocivos al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, que tuvo sus instancias de reunión por separado. La sesión de cierre del CTC se llevó a cabo el 13 de noviembre. Por último, el 20 de noviembre se

realizó la entrega del informe y las recomendaciones finales a la Secretaría de la Presidencia, así como conferencia de prensa de presentación de resultados.

Las sesiones del CTC fueron presididas por representantes de UNESCO y representantes de UNICEF realizaron la secretaría técnica.

4. Agenda de trabajo

La agenda inicial de trabajo se tituló: «Hacia una regulación democrática de los medios de comunicación para la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos».

Y los temas abordados fueron los siguientes:

a) Adecuación y aplicación de la legislación nacional, de manera compatible con los estándares internacionales, referida a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su relación con los medios de comunicación.

b) El fomento de la autorregulación de los medios de comunicación, agencias de publicidad, anunciantes y trabajadores de los medios, en el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

c) La elaboración, de manera transparente y participativa, de una clasificación indicativa de contenidos audiovisuales.

d) El desarrollo de instrumentos de estímulo a la producción, el intercambio y la difusión de programación audiovisual de calidad que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental.

e) El impulso de estrategias y planes innovadores de educación para los medios.

f) El rediseño institucional y fortalecimiento de las capacidades del INAU para aplicar la legislación y políticas aprobadas, en particular el desarrollo de metodologías e instrumentos adecuados de monitoreo y evaluación.

5. Recomendaciones

Como producto del trabajo del CTC surgen una serie de recomendaciones, que se presentan a continuación organizadas por tema.

Las actas oficiales en las que figuran estas recomendaciones, además de otras consideraciones, pueden consultarse en la página web: <<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/informes/comite-consultivo-sobre-ninez-y-medios>>.

5.1. Regulación, correulación y autorregulación

1) Se recomienda la adopción de un modelo de correulación.

2) Se recomienda que cada sector: los medios en sí (sector empresarial), los periodistas (sector de los trabajadores) y otros que puedan estar involucrados, cada uno en función de su especificidad y especialidad, tenga su sistema de autorregulación. Y que todos tengan mecanismos para poder procesar reclamos o planteos de toda la sociedad. Estos sistemas deberían ser públicos, transparentes e incorporar mecanismos de rendición de cuentas.

3) Más allá de los mecanismos sectoriales, se recomienda, teniendo como ejemplo de buenas prácticas el caso chileno, que exista un mecanismo colectivo que sirva para todos los medios, al cual las personas puedan acceder y hacer reclamos en forma directa. Este mecanismo también debería ser público, transparente e incorporar herramientas de rendición de cuentas y de sanciones no estatales.

4) Se recomienda que todas las gremiales y asociaciones de medios de todas las plataformas y de profesionales de la comunicación tengan sus códigos de ética, los cuáles deberían ser públicos, transparentes y contener instrucciones para que aquellos que entiendan que estos códigos no están siendo respetados puedan plantear sus quejas.

5) Se recomienda que todos los códigos de ética a los que se refiere la recomendación anterior tengan capítulos específicos dedicados a la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, siguiendo las normas nacionales e internacionales vigentes y las recomendaciones de este CTC.

5.2. Exhibición de imágenes de niños, niñas y adolescentes

1) Se recomienda al organismo responsable de proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación, desarrollar, en consulta con las varias partes interesadas (periodistas, empresarios de medios, academia y sociedad civil, entre otros), una guía de recomendaciones dirigidas a los medios de comunicación y los periodistas, que analice y clarifique el uso de la imagen de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación en general, más allá de los contextos en que niños, niñas y adolescentes están involucrados en situaciones de violencia, sea como víctimas o victimarios, que tienen una regulación específica.

2) Se recomienda la reglamentación del artículo 96 del Código de la Niñez y la Adolescencia, de modo de clarificar los siguientes puntos:

a) los medios de comunicación, cualquiera sea su modalidad, tienen prohibido identificar a niños, niñas y adolescentes en situaciones de violencia, sea como víctimas o victimarios;

b) ello comprende aplicar los medios técnicos indispensables sobre la imagen de estos niños y adolescentes de tal modo de impedir su identificación;

c) este límite también comprende aquellas imágenes y otras informaciones que puedan identificar al implicado por vía indirecta, tales como mostrar su lugar de residencia o pertenencia, su contexto de relaciones, etcétera. La reglamentación de este artículo o del 181 debería dejar claro que niños, niñas y adolescentes que sufren graves violaciones de derechos (por ejemplo, crímenes sexuales) tampoco pueden, bajo ninguna circunstancia, tener su imagen e identidad expuestas.

3) Se recomienda al Poder Ejecutivo el aumento de las sanciones previstas en el artículo 96 del Código de la Niñez y la Adolescencia, para aquellos medios de comunicación que violen la prohibición prevista en el numeral anterior, teniendo en cuenta la reincidencia en este tipo de conductas.

4) Se recomienda que el organismo responsable por el cuidado de la imagen de niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación, en relación con otras situaciones de vulnerabilidad o conflicto, emita una directiva que sugiera enfáticamente mantener el anonimato cuando la situación perjudique a los niños, sin perjuicio de tener en consideración el contexto en el que se producen los hechos de interés público que se estén reportando. Se advierte que una excesiva regulación en este punto puede llegar a producir situaciones de invisibilidad o discriminación en aquellos sectores de la infancia más vulnerables y que sufren violaciones en sus derechos.

5.3. Horario de protección a niños, niñas y adolescentes

1) Se recomienda que el horario de protección de niños, niñas y adolescentes para televisión y radio empiece a las 6 horas y finalice a las 22 horas.

2) Progresión: se recomienda que el marco regulatorio exprese que las emisoras de radio y televisión observen el principio de la progresión de contenidos potencialmente nocivos a niños, niñas y adolescentes, o sea, cuanto más intensa la presencia de contenidos potencialmente nocivos más lejana debe ser su exhibición de los límites inferior (6 horas) y superior (22 horas) del horario de protección.

3) Símbolos y avisos: se recomienda el uso de símbolos y avisos claros, accesibles a todos, apuntando a las características de la clasificación del contenido audiovisual específico (temas, edades, etc.). Los símbolos y avisos deberían estar estandarizados y ser los mismos para todas las plataformas (radio, televisión, cines, videojuegos, teatro, dvds, etcétera). Los símbolos y avisos deberían ser claramente presentados, para el caso de programas de televisión y radio, en el principio de cada programa y en el regreso de cada intervalo comercial. Los promocionales y publicidades que anuncien los programas clasificados también deberían contener el sistema de avisos y símbolos.

4) Plataformas: se recomienda que el sistema sea aplicado, siempre que sea posible, a todas las plataformas comunicacionales y de entretenimiento con las cuales niños, niñas y adolescentes pueden interactuar.

5.4. Franjas etarias

1) Se recomienda que dentro del horario de protección haya una graduación de la regulación sobre la programación en estos temas, tomando en cuenta las siguientes franjas de edad: 0 a 6 años, hasta 13 años y hasta 18 años.

2) Se recomienda el estudio, además, de la creación de una franja adicional entre los 13 y los 18 años (15 o 16 años, por ejemplo).

5.5. Contenidos potencialmente nocivos al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes

Se recomienda que se regulen los temas para la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, según los puntos presentados a continuación.

Cabe aclarar que estas recomendaciones son aplicables tanto a películas, programas, publicidad, promocionales y avances de programación incluidos todos los días de la semana dentro del horario de 6 a 22 horas y son complementarias a las disposiciones legales del Código de la Niñez y la Adolescencia y otras normas vigentes.

Es especialmente relevante subrayar que los contenidos cuya transmisión es regulada o prohibida en la legislación uruguaya vigente también deberían tomarse en cuenta para su aplicación durante el horario de protección, aunque no se hayan incluido definiciones expresas al respecto en estas recomendaciones.

En la aplicación de estas recomendaciones debería valorarse la intensidad, duración, género y contexto de los programas que incluyan estos contenidos.

Una de las fuentes principales utilizadas para llegar a estas recomendaciones fue el documento *Autorregulación y señalización de contenidos. Una guía para informar y proteger*, del Canal 10.

5.5.1. *Violencia*

Sin perjuicio de la información de los hechos, la programación emitida durante el horario de protección a niños, niñas y adolescentes no deberá incluir:

- Violencia excesiva, entendida como violencia explícita utilizada de forma desmesurada o reiterada, en especial si tiene resultados manifiestos de lesiones y muerte de personas y otros seres vivos (asesinatos, torturas, violaciones, suicidios o mutilaciones).
- Truculencia, entendida como la presentación de conductas ostensiblemente crueles o que exalten la crueldad, o que abusen del sufrimiento, del pánico o del terror, o que exhiban cadáveres o resultados de crímenes en forma abierta y detallada.
- Apología, exaltación y/o incitación de la violencia y las conductas violentas, del delito o las conductas delictivas.

En ningún caso estas recomendaciones deben interpretarse como que no se pueda informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre situaciones de violencia, sus causas o sus repercusiones en materia de seguridad ciudadana u otros abordajes sobre la realidad uruguaya. En particular, las presentes recomendaciones no pueden interpretarse como limitación de expresiones surgidas en el calor del debate político o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes para las autoridades públicas o actores políticos y partidarios.

5.5.2. *Sexo/pornografía*

Sin perjuicio de la información de los hechos, la programación emitida durante el horario de protección a niños, niñas y adolescentes no deberá incluir:

- Pornografía, entendida como la exhibición de materiales, imágenes o sonidos de actos sexuales, o reproducciones de los mismos, con el fin de provocar la excitación sexual del receptor.

- Exhibición de escenas con actos sexuales explícitos, o de partes sexuales de manera obscena o degradante, o de elementos de prácticas sadomasoquistas.
- Apología, exaltación o incitación de la pornografía, la explotación sexual o los delitos sexuales.

En ningún caso estas recomendaciones deben interpretarse como que no se pueda informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre temas relacionados a la sexualidad, en sus más variadas dimensiones. En particular, las presentes recomendaciones no pueden interpretarse como limitación de expresiones surgidas en el calor del debate político o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes para las autoridades públicas o actores políticos y partidarios.

5.5.3. Drogas

Sin perjuicio de la información de los hechos, la programación emitida durante el horario de protección a niños, niñas y adolescentes no deberá incluir:

- Exhibición de consumo explícito y abusivo de drogas legales e ilegales.
- Apología, exaltación o incitación al consumo de drogas o al narcotráfico. Se presenta como exitosas o positivas a las personas o los personajes adictos a drogas o que participan del narcotráfico.

En ningún caso estas recomendaciones deben interpretarse como que no se pueda informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre temas relacionados a las drogas legales e ilegales, en sus más variadas dimensiones. En particular, las presentes recomendaciones no pueden interpretarse como limitación de expresiones surgidas en el calor del debate político o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes para las autoridades públicas o actores políticos y partidarios.

5.5.4. Discriminación

Sin perjuicio de la información de los hechos y respetando las prohibiciones establecidas en la Ley n.º 17.817 de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, la programación no debe contener, en el horario de protección,

contenidos que exalten, promuevan o inciten a actos o conductas discriminatorias con base en edad, género, opción sexual, raza/etnia, religión, filiación político-partidaria o condición socioeconómica.

En ningún caso estas recomendaciones deben interpretarse como que no se pueda informar, analizar y discutir, en particular durante programas educativos, informativos y periodísticos, sobre temas relacionados a la discriminación, en sus más variadas dimensiones. En particular, las presentes recomendaciones no pueden interpretarse como limitación de expresiones surgidas en el calor del debate político o durante manifestaciones políticas, aun si ellas pudieran considerarse agresivas o hirientes para las autoridades públicas o actores políticos partidarios.

5.5.5. Lenguaje

Sin perjuicio de la información de los hechos, la programación emitida durante el horario de protección a niños, niñas y adolescentes no deberá incluir lenguaje — entendido como el discurso producido respecto a un determinado tema— que explice, de manera reiterada y abusiva, los contenidos (violencia, sexo/pornografía, drogas, discriminación) cuya forma de exhibición en el horario de protección está detallada en las definiciones recomendadas por este CTC.

5.6. Programación infantil

1) Se recomienda que se establezcan cuotas de programación infantil, en franjas horarias pertinentes, con un mínimo de producción nacional en los medios públicos.

2) Se recomienda que se reevalúen los mecanismos de financiación existentes para la producción audiovisual para que, claramente, incluyan estímulos a la generación de programación infantil de calidad.

3) Se recomienda que se creen mecanismos específicos de fomento a la programación infantil de calidad. Estos mecanismos deberían ser gestionados de forma transparente, imparcial y pública.

4) Se recomienda que se generen ámbitos de colaboración con otros canales y redes de la región que tienen experiencia en la producción de contenidos infantiles de calidad.

Estas cuatro recomendaciones fueron aprobadas por unanimidad. Sin embargo, no hubo consenso entre los miembros del CTC respecto a la recomendación para que se establezcan cuotas de programación infantil, en franjas horarias pertinentes, con un mínimo de producción nacional en los medios privados. Parte de los miembros del CTC subrayaron su apoyo a esta recomendación y parte de los miembros no la aprobaron, señalando que defienden la libertad de programación de las emisoras privadas, pero, al mismo tiempo, reconociendo la necesidad de ampliación de la presencia de programas infantiles de calidad en los canales privados.

5.7. Publicidad

A continuación se presentan las recomendaciones finales del CTC respecto al tema publicidad.

Por unanimidad se proponen las siguientes recomendaciones:

- 1) Importancia y necesidad de un modelo de corregulación (autorregulación + regulación).
- 2) Prohibición de *merchandising*, publicidad no tradicional o chivos en los programas infantiles.
- 3) Establecimiento de mecanismos de fomento de la programación infantil.
- 4) Se recomienda a empresas del sector privado (agencias de publicidad, medios y anunciantes, entre otros) que establezcan mecanismos de autorregulación que permitan reclamos directos de las personas.
- 5) Se recomienda al INAU aplicar efectivamente el Código de la Niñez y la Adolescencia en materia de publicidad.
- 6) Se recomienda que en el proceso de adopción de las recomendaciones hechas por el CTC para el área de publicidad, el Gobierno involucre al área de Defensa del Consumidor, que ya tiene competencias en el tema, a partir de la Ley de Relaciones de Consumo.

En el avance del tratamiento del tema surgieron dos propuestas de regulación:

a) Una propuesta que recomienda la adopción de un modelo regulatorio más restrictivo, que prohíbe la publicidad en el horario de la programación infantil y prohíbe toda la publicidad dirigida a niños y niñas menores de 12 años. Esta propuesta tuvo un importante apoyo en el CTC, pero no logró el acuerdo de la totalidad de sus integrantes.

b) Una propuesta que recomienda la adopción de un modelo regulatorio menos restrictivo, que sería adoptada en caso de que el Gobierno decida no elegir el modelo regulatorio más restrictivo. Estas recomendaciones fueron aprobadas por unanimidad por los miembros del CTC, incluyendo aquellos que, preferencialmente, sugieren y mantienen la propuesta para que se adopte el modelo de regulación más restrictiva. Se siguió así el criterio de encontrar los mayores consensos posibles, aun en la diferencia, y se acordaron las siguientes recomendaciones:

- 1) Definición de un tiempo máximo de exhibición de publicidad en los programas infantiles, que deberá ser menor que el tiempo máximo de publicidad por hora que puede haber para el resto de los programas.
- 2) Exigencia de clara identificación de las pautas publicitarias en toda la programación, especialmente en el horario de protección.
- 3) Restricciones de publicidad de productos prohibidos para menores de 18 años en el horario de protección.
- 4) Las figuras, muñecas y similares que son elementos importantes en programas infantiles no pueden aparecer en la publicidad de productos de especial interés para niños y niñas. Entidades relacionadas con los programas infantiles no pueden hacer publicidad de productos de especial interés para niños, niñas y adolescentes.
- 5) Los niños y niñas menores de 13 años de edad solo pueden aparecer en anuncios de televisión donde la apariencia es un elemento natural del ambiente representado, o necesario con el fin de demostrar el uso de productos relacionados con ellos.
- 6) Los niños y niñas menores de 13 años no pueden recomendar u ofrecer testimonios que respalden productos o servicios de cualquier naturaleza, excepto servicios públicos de salud, educación o similares.
- 7) La publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes no puede ser presentada de tal manera que tenga un efecto mental o moralmente perjudicial para ellos. No puede ser presentada de una manera que se aproveche de la credulidad natural y la lealtad de niños, niñas y adolescentes, o de su confianza, sobre todo en los padres, profesores u otras personas. Ella no puede socavar la autoridad de estas personas y su responsabilidad.
- 8) La publicidad no puede innecesariamente presentar a niños, niñas y adolescentes en situaciones peligrosas, alentarlos o incitarlos a permanecer o entrar en zonas peligrosas con productos peligrosos o poniéndose en situaciones peligrosas.
- 9) La publicidad no puede apelar directamente a niños, niñas y adolescentes para persuadir a otros a comprar el producto anunciado, ni prometerles premios o recompensas por ganar nuevos compradores.
- 10) La publicidad no puede comprometer valores sociales, por ejemplo, dar la impresión de que la posesión, uso o consumo de un producto concederá al niño, niña o adolescente ventajas

físicas, sociales o psicológicas sobre otros, o que no poseer, usar o consumir dicho producto pueda tener el efecto opuesto.

- 11) No se permitirán publicidad de cualquier forma, que están concebidas para proporcionar a niños, niñas y adolescentes la impresión de que la imposibilidad de poseer, usar o consumir un producto dado los hará menos privilegiados que a otros niños, niñas y adolescentes, o exponerlos al desprecio o al ridículo.
- 12) Se debe tomar especial cuidado para asegurarse de que los anuncios no induzcan al error a niños, niñas y adolescentes en relación al tamaño, valor, tipo, duración o rendimiento del producto anunciado. Los anuncios de juguetes deberían dar una indicación clara del tamaño real del juguete. Cuando el uso o los resultados del producto descrito requieren de algo extra (por ejemplo, baterías), esto debe estar claramente indicado. Cuando un producto es parte de una serie, esto debe ser indicado, así como la forma de obtener los restantes productos de la serie.
- 13) La referencia del precio no puede dar a niños, niñas y adolescentes una idea poco realista del valor del producto, por ejemplo, usando la palabra «solo». Ningún anuncio puede sugerir que el producto anunciado es fácilmente accesible para cualquier familia.
- 14) La publicidad debe indicar el grado de competencia o habilidades necesarias para utilizar el producto. Si el resultado de la utilización del producto es mostrado o descrito, el resultado presentado en la publicidad debe ser razonablemente posible para un niño promedio en el grupo de edad para el cual fue diseñado el producto.
- 15) Restricciones especiales a la publicidad de alimentos con mucha grasa, sal y azúcar, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de Salud.

EL CTC reconoce los esfuerzos que el sector de publicidad ha hecho en Uruguay para desarrollar un sistema de autorregulación que ya incluye varios componentes que tienen como objetivo proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, cuentan con el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONARP) y el *Código de prácticas publicitarias*, del que fueron tomadas varias recomendaciones para la propuesta del modelo menos restrictivo.

Cabe destacar que hubo acuerdo entre los miembros respecto a la necesidad de seguir analizando la regulación sobre publicidad, niñez y adolescencia, en una segunda etapa del CTC que podría desarrollarse en 2013, en el entendido de que si bien a los efectos del funcionamiento del CTC las diferentes propuestas en la materia estaban suficientemente planteadas, la complejidad e importancia de este asunto ameritaba una profundización de un debate que apenas fue esbozado en las tres reuniones en que se abordó el tema.

5.8. Educación para los medios

Este CTC reconoce 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. También reconoce que estas potenciales exigencias formales existentes no han generado cambios y resultados concretos.

1) Se recomienda que las buenas prácticas existentes en el ámbito de la educación formal y no formal sean 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.

2) Se recomienda 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).

3) Se recomienda que los órganos reguladores del área de comunicación también adopten estrategias y políticas de educación para los medios.

4) Se recomienda 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.

5.9. 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 sentido, se plantean dos tipos de recomendaciones: una propuesta que contiene las características generales para un buen sistema de regulación independiente, lo que demanda la aprobación de una ley formal; otra propuesta que incluye un sistema de transición hasta que se apruebe un rediseño institucional de la regulación en estos temas.

Sistema general:

1) Se reconoce 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 hechas 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) Se recomienda que la autoridad de fiscalización y aplicación no se confunda con las autoridades estatales responsables del diseño y la aprobación de las políticas públicas para esta área.

3) Se recomienda que cualquier modificación a la legislación tenga en cuenta el artículo 68 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que asigna al INAU la rectoría en materia de derechos de infancia y adolescencia.

4) Se toman como recomendaciones propias las incluidas en el informe final del CTC para la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sobre el «Diseño institucional y autoridad de aplicación».

5) Se subraya 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, reproducidas en el recuadro que figura al final de este apartado.

6) Adicionalmente, se recomienda que el órgano regulador tenga responsabilidades para realizar estudios sobre los temas pertinentes para las comunicaciones y que realice tareas de educación para los medios.

Sistema de transición:

1) El sistema de transición debería seguir las recomendaciones y principios generales, siempre que sea posible, propuestos para la conformación de órganos reguladores independientes de aplicación y fiscalización.

2) Se recomienda la creación de un órgano asesor del Directorio del INAU para actuar en estos temas hasta que no exista un órgano regulador definido por ley.

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.

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_ELER

LI.html

5.10. Recomendaciones generales

5.10.1. Denuncias

1) La baja cantidad de denuncias enviadas a los organismos competentes (reguladores y autorreguladores) en los temas trabajados por este CTC puede estar relacionada con la falta de información de la población. Las autoridades responsables deben informar más y mejor a la población sobre los derechos que tienen niños, niñas y adolescentes y sus familias respecto a los medios de comunicación.

5.10.2. Sanciones

1) Se recomienda al INAU que se aplique en todos sus términos la legislación vigente, sin perjuicio de revisar el monto de las sanciones económicas previstas y seguir apostando al diálogo y al efectivo uso de mecanismos de autorregulación.

5.10.3. Estudios

1) Se recomienda que se realicen más estudios en Uruguay sobre la relación entre el papel de los medios de comunicación y los derechos de niños, niñas y adolescentes, sobre todo con un enfoque en los impactos de los mensajes mediáticos para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

2) Se recomienda que se fomenten y se produzcan más estudios sobre el tema de la programación infantil en Uruguay: perfil, causas de la baja presencia, posibilidades de cambio, etc.

6. Biblioteca

Esta es la bibliografía utilizada por los miembros del CTC a lo largo de sus sesiones:

American Academy of Pediatrics: *Media Violence, Committee on Public Education, Pediatrics*, 2001.

American Psychological Association: *Longitudinal Relations Between Children's Exposure to TV Violence and Their Aggressive and Violent Behavior in Young Adulthood: 1977-1992*, 2003.

Andebu: Declaración de principios, 1992.

ANDI: *Clasificación de obras audiovisuales. Construyendo la ciudadanía en la pequeña pantalla*, 2006.

ANDI: *La regulación de los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes*, 2010.

Austrian Academy of Sciences, Institute of Technology Assessment: *Comparative analysis of international co- and self-regulation in communications markets*, 2007.

Canal 10: *Autorregulación y señalización de contenidos. Una guía para informar y proteger*.

Carta del Sr. Alejandro Grobert, Baby Deportivo, VTV.

- Centre for Law and Democracy: *Freedom of expression and the regulation of television to protect children: comparative study of Brazil and other countries*, 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA, 2009.
- Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria del Uruguay: *Código de prácticas*, 2012.
- Estrategia por la vida y la convivencia. Medios de comunicación.
- Federal Communications Commission: *Before the Federal Communications Commission*, 2007.
- Federal Trade Commission: *Marketing Violent Entertainment to Children*, 2007.
- Mediciones y Mercado: *Propuesta Mediciones y Mercado. Grilla programación infantil. Audiencia*, estudio realizado por INAU, noviembre del 2012.
- Mediciones y Mercado: *Rating de individuos por programa*, estudio realizado por INAU, noviembre del 2012.
- Nordicom: *Regulation, Awareness, Empowerment. Young People and Harmful Media Content in the Digital Age*, 2006.
- Observatorio Iberoamericano de la Ficción Televisiva: *Transnacionalización de la ficción televisiva en los países iberoamericanos*, 2012.
- Puddephatt, Andrew: *A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão*, UNESCO, 2011.
- The World Bank Group: *Broadcasting, Voice and Accountability. A Public Interest Approach to Policy, Law and Regulation*, 2011.
- UNICEF, El Abrojo: *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya*, 2007-2011.
- UNICEF, Ipsos MORI Social Research Institute: *Children's Well-being in UK, Sweden and Spain: The Role of Inequality and Materialism*, 2011.
- UNESCO, PIDC: *Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, 2008.
- UNESCO, United Nations Alliance of Civilizations, European Commission, Grupo Comunicar: *Mapping Media Education Policies in the World*, 2009.
- UNESCO: *Professional journalism and self-regulation. New Media, Old Dilemmas in South East Europe*, 2011.
- UNESCO: *Alfabetización mediática e informacional. Currículum para profesores*, 2011.
- UNESCO: *O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros*, 2011.
- Universidad de California: *Research of Sex in the Media. What do we Know About Effects on Children and Adolescents?*, 2001.
- World Health Organization: *Marketing Food to Children: the Global Regulatory Environment*, 2004.

6.1. Legislación internacional

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica.

Declaración de Alejandría sobre la alfabetización informacional y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Grundwald Declaration on Media Education.

Normativa europea: Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6.2. Legislación nacional

Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17823).

Decreto 445/988.

Decreto 734/78.

Decreto 1875/2005.

Ley 15809.

Ley 16170.

Ley 16736.

Ley 17930.

Resoluciones del INAU: 2526/04, 1644/999 (INAME), 800/988 (INAME), 910/988 (INAME), 1431/988 (INAME).

6.3. Presentaciones realizadas por los miembros del CTC

GARCÍA, Alicia: De Caperucita Roja a Gran Hermano (o a Facebook).

INAU: Hacia la construcción colectiva de buenas prácticas de comunicación que involucran los temas de niñez y adolescencia, desde una perspectiva de derechos.

LANZA, Edison; LEMA, Daniel: Periodismo de calidad y ética profesional.

PAPICH, Martín: Estímulo a la programación de calidad para niños, niñas y adolescentes.